



MODUL PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA

METODOLOGI PENORMAAN

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
Wahyu Tri Hartomo, S.H., M.H.
Nurul Hidayati, S.H.
Dian Puspitarini, S.IP.



**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA HUKUM DAN HAM
TAHUN 2022**



MODUL
PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA

METODOLOGI PENORMAAN

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
Wahyu Tri Hartomo, S.H., M.H.
Nurul Hidayati, S.H.
Dian Puspitarini, S.IP.



BPSDM KUMHAM PRESS

**MODUL PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA
METODOLOGI PENORMAAN**

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
Wahyu Tri Hartomo, S.H., M.H.
Nurul Hidayati, S.H.
Dian Puspitarini, S.IP.

Penerbit :

BPSDM KUMHAM Press
Jl. Raya Gandul No. 4 Kec. Cinere - Kota Depok
Telp. +62 217540123
Email humas.bpsdmkumham@gmail.com

Distributor Tunggal :

CV. Alnindra Putra Perkasa
Jl. KH. M. Usman No. 8B, Kukusan, Kota Depok
Email cv.alnindraputraperkasa@gmail.com

Cetakan Pertama, Agustus 2022

Hak Cipta © dilindungi Undang-Undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan telah terselesaikan. Pedoman ini merupakan upaya yang dilakukan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM dalam melengkapi serangkaian kegiatan dalam rancangan pelatihan bagi para Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan guna meningkatkan kinerja individu maupun organisasi.

Pedoman ini merupakan hasil sinergi antara Unit Pembina Jabatan Fungsional dengan Penyelenggara Pelatihan, sehingga keberadaannya dapat mendukung kelancaran dalam proses penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Diharapkan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini menjadi pembelajaran bagi para peserta dalam menambah pengayaan materi dan peningkatan kemampuan baik bagi individu maupun organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang sejalan dengan visi dan misi Corporate University.

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian pedoman ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini. Semoga pedoman ini

dapat berkontribusi positif bagi para penggunanya dan para pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Salam Pembelajar.

Depok, Agustus 2022
Kepala Badan Pengembangan
Sumber Daya Manusia Hukum
dan Hak Asasi Manusia,



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Asep Kurnia

NIP. 19661119 198603 1 001

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikat Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara
Keaslian dokumen dapat dicek melalui tautan <https://bsre.bssn.go.id/verifikasi>

KATA PENGANTAR

Peraturan Perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan guna mendorong terwujudnya pembangunan nasional Indonesia yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Indonesia sebagai sebuah negara hukum menempatkan Peraturan Perundang-undangan dalam posisi strategis sebagai landasan formal pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari tujuan yang ingin dicapai oleh Indonesia sebagai sebuah negara hukum untuk menciptakan standar dan tertib hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang harmonis dan utuh demi terwujudnya pembangunan nasional yang memberikan kepastian hukum dan menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam proses pembentukannya yang dapat mempengaruhi kualitas sebuah peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam ketentuan Pasal 98 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 memuat pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Peran yang diberikan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan bertujuan mengawal Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukannya baik

di pusat maupun di daerah agar dapat dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang berkualitas, aspiratif, dan responsif selaras dengan sistem hukum dan tujuan pembangunan nasional secara menyeluruh.

Mengingat pentingnya peran yang dimiliki oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya sebagai pelaksanaan tugas dalam jabatannya diperlukan dengan peningkatan kompetensi. Salah satu upaya yang dilakukan untuk terwujudnya peningkatan kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama berbasis kompetensi yang berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kurikulum Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, agar dapat dihasilkan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang profesional dan memiliki kompetensi dalam bidangnya.

Modul ini merupakan modul yang dihasilkan dari penyempurnaan kurikulum Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang telah disesuaikan dengan perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya dan peranan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Modul ini diharapkan dapat memberikan

ilmu yang bermanfaat bagi Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dalam memahami Peraturan Perundang-undangan baik dari segi teori maupun praktik. Di samping mempelajari modul secara menyeluruh, Peserta juga disarankan dapat mengembangkan pemahaman melalui sumber-sumber belajar lain di luar modul. Semoga modul ini dapat dimanfaatkan dan membantu dalam proses pembelajaran, baik oleh peserta, widyaiswara, pengajar, atau fasilitator.

Harapan kami semoga melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dapat dihasilkan para lulusan Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama yang memiliki kompetensi dan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Jakarta, Agustus 2022
Plt. Direktur Jenderal
Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Dhahana Putra
NIP. 196909091993031001

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	ix
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Gambaran Umum	1
B. Deskripsi Singkat.....	3
C. Durasi Pembelajaran	4
D. Tujuan Pembelajaran.....	4
E. Indikator Hasil Belajar	4
F. Keterkaitan dengan Modul.....	5
G. Materi Pembelajaran.....	5
H. Petunjuk Teknis Belajar	5
 BAB II METODE DALAM ILMU PENGETAHUAN	
PERUNDANG-UNDANGAN	7
A. Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan	 7
B. Pengertian, Kedudukan, dan Fungsi Metode dalam Ilmu Perundang-undangan	 15
C. Rangkuman.....	22
D. Latihan	24
 BAB III METODOLOGI PENORMAAN DAN PENYUSUNAN...	 25
A. Merumuskan Norma secara Jelas.....	25

B. Metodologi Analisis Dampak Kebijakan dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	50
C. Rangkuman	66
D. Latihan	68
BAB III PENUTUP.....	69
A. Dukungan Belajar Peserta.....	69
B. Tindak Lanjut.....	69
DAFTAR PUSTAKA.....	70
GLOSARIUM.....	73

BAB I PENDAHULUAN

A. Gambaran Umum

Modul ini digunakan bagi pengajar dan peserta untuk dapat memberikan pemahaman kepada perancang peraturan perundang-undangan tentang metodologi perumusan norma peraturan perundang-undangan. Problematika hukum yang ada saat ini sering kali bermula dari proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang kurang diperkaya dengan metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang baik. Oleh karena itu, keberadaan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang memahami metode perumusan norma sangat diperlukan. dengan memahami metodologi perumusan norma, perancang peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas.

Norma yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak jarang pula memuat pengaturan berbagai hal yang sulit untuk diuraikan, sehingga memerlukan metode tersendiri agar mudah dipahami oleh kalangan umum. Norma memuat substansi hukum yang harus dapat dimaknai secara jelas, tidak multitafsir, dan tidak bias makna. Selain itu, substansi hukum yang dihendaki pada saat penyusunan norma peraturan perundang-undangan harus dapat dimaknai sama oleh setiap orang yang membacanya. Pekerjaan merumuskan norma hukum menjadi teks perundang-undangan bukan semata persoalan bagaimana merumuskan norma, namun memastikan pula bahwa teks perundang-undangan yang telah dirumuskan tersampaikan maknanya dengan baik sehingga tidak

dimaknai secara berbeda oleh setiap orang yang membaca teks perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, materi metodologi penormaan menjadi penting sebagai salah satu materi pokok dalam meningkatkan kompetensi perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.

Metodologi adalah ilmu tentang metode atau uraian tentang cara dan langkah yang tepat (dalam menganalisis sesuatu) untuk mencapai tujuan tertentu. Metode adalah cara teratur yang digunakan untuk memudahkan pelaksanaan suatu pekerjaan agar tercapai sesuatu yang dikehendaki. Metodologi penormaan adalah metode atau uraian bagaimana cara dan langkah menormakan peraturan secara tepat dan baik guna memudahkan penerapannya sesuai dengan keinginan/tujuan yang dikehendaki.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang beserta lampirannya (UUP3) dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak disinggung secara tegas mengenai metodologi penormaan. Namun demikian, kebutuhan terhadap metodologi dinyatakan secara tersirat, misalnya dalam menerapkan asas kejelasan rumusan tentunya dibutuhkan cara atau langkah yang tepat untuk membantu perumusan norma hukum yang jelas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang dapat ditempuh dengan menerapkan metode struktur norma. Contoh lain misalnya dalam membentuk naskah akademik diperlukan adanya analisis dampak kebijakan yang

dapat ditempuh melalui berbagai metode tertentu. Perancang yang memahami metode tersebut akan sangat terbantu dalam praktik merumuskan norma hukum dalam teks perundang-undangan. Sehubungan dengan kebutuhan pemahaman terhadap metode tersebut, dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kurikulum Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, metodologi penormaan merupakan salah satu Mata Pelatihan Fungsional Perancang dalam kelompok inti jenjang Perancang Ahli Pertama.

B. Deskripsi Singkat

Modul ini merupakan modul wajib yang diberikan kepada calon Perancang Peraturan Perundang-undangan. Modul ini diberikan setelah pemberian materi Pengantar Filsafat Hukum, Teori Hukum, konsensus kebangsaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pengantar Sistem dan Politik Hukum Nasional, dan Jenis, Hierarki, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Modul ini merupakan modul yang bersifat dasar teoritis dan praktis yang memberikan bekal dalam melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi dasar pemikiran konseptual dalam mempelajari modul lanjutan. Untuk menambah wawasan, peserta diharapkan mempelajari bahan lain yang terkait dengan metodologi penormaan peraturan perundang-undangan.

C. Durasi Pembelajaran

Setiap 1 (satu) jam pelajaran adalah 45 (empat puluh lima) menit. Satu hari adalah 8 (delapan) jam pelajaran. Jumlah durasi pembelajaran modul metodologi penormaan peraturan perundang-undangan adalah 4 (empat) jam pelajaran atau 0,5 (setengah) hari pembelajaran.

D. Tujuan Pembelajaran

Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan dapat mengaplikasikan metodologi penormaan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Indikator Hasil Belajar

Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menerapkan metodologi penormaan peraturan perundang-undangan, dengan indikator setiap sub bab sebagai berikut:

Sub bab Pelajaran 1 Peserta mampu memahami Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan.

Sub bab Pelajaran 2 Peserta mampu memahami Pengertian, Kedudukan, dan Fungsi Metode dalam Ilmu Perundang-undangan.

Sub bab Pelajaran 3 Peserta mampu merumuskan norma dengan jelas, termasuk memahami dan mengaplikasikan penerapan metode struktur norma yang terdiri atas subjek norma, operator norma, objek norma, dan keterangan norma.

Sub bab Pelajaran 4 Peserta mampu menjelaskan Metodologi Analisis Dampak Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

F. Keterkaitan dengan Modul

Dengan mempelajari modul Metodologi Penormaan Peraturan Perundang-undangan, Peserta dapat memperkuat pemahaman mengenai hal-hal yang berkaitan dengan Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan dan Kedudukan dan Fungsi metode pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, melalui modul ini Peserta juga dapat memahami mengenai Analisis Dampak Kebijakan, Konseptualisasi dan menentukan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur, dan merumuskan norma secara jelas dan lugas.

G. Materi Pembelajaran

1. Metode Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - a. Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan
 - b. Pengertian, Kedudukan, dan Fungsi Metode dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Metodologi Penormaan dan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
 - a. Merumuskan Norma Secara Jelas
 - b. Metode Analisis Dampak Kebijakan dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

H. Petunjuk Teknis Belajar

Peserta yang akan mengikuti materi pembelajaran metodologi penormaan peraturan perundang-undangan harus terlebih dahulu mengikuti materi pembelajaran dinamika kelompok, perkembangan tuntutan kompetensi dan profesi aparatur sipil negara, hal ihwal

pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan interumen hukum lainnya, pola karier Jabatan Fungsional Perancang, rincian kegiatan dan angka kredit Perancang, etika Perancang, Pengantar Filsafat Hukum, Teori Hukum, konsensus kebangsaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pengantar Sistem dan Politik Hukum Nasional, dan Jenis, Hierarki, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Peserta juga dapat menambah wawasan melalui bahan referensi mengenai materi terkait seperti buku, jurnal, karya tulis ilmiah, dan sebagainya.

BAB II

METODE DALAM ILMU PENGETAHUAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. ILMU PENGETAHUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum digariskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu: memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Hukum sebagai alat perwujudan keadilan sosial (*law as social engineering*) dan perundang-undangan selaku alat kebijakan negara (*legislation as policy instrument*) memiliki kedudukan yang sangat menentukan dalam pencapaian tujuan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum. Dengan demikian, perhatian pada fungsi negara di bidang penyiapan dan pembentukan perundang-undangan perlu menjadi perhatian penting. Ilmu hukum kini tidak cukup hanya menitikberatkan pada produk hukum dan perundang-undangan yang sudah jadi saja, melainkan terutama pada produk hukum dan perundang-undangan yang belum jadi, mengingat seluruh bidang kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan akan menerima akibatnya apabila hukum dan perundang-undangannya tidak dibentuk secara baik dan benar. (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2021: 15).

Pembentukan hukum yang baik dan berkualitas perlu didukung dengan pemahaman terhadap ilmu perundang-undangan yang

disesuaikan dengan kebutuhan hukum Indonesia dan diajarkan untuk mendukung pembentukan hukum nasional. Ilmu perundang-undangan memiliki kedudukan yang jelas dalam rangka pembentukan hukum nasional (Maria Farida Indrati, 2021: 17). Ilmu perundang-undangan adalah bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan cabang ilmu hukum yang terbilang baru yang dikembangkan di negara Eropa Kontinental, terutama negara-negara yang menggunakan Bahasa Jerman. Ilmu pengetahuan perundang-undangan berkembang secara pesat di Jerman dan banyak memberikan pengaruh bagi tata hukum positif banyak Negara hukum di dunia, termasuk Indonesia. Inilah mengapa dalam literatur perundang-undangan yang dipelajari di Indonesia, ditemukan banyak istilah yang menggunakan bahasa Jerman. Ahli hukum yang berkontribusi besar dalam pengembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan di Jerman diantaranya ialah Peter Noll, Burkhardt Krems, dan Werner Maihofer. Para ahli hukum tersebut mendudukkan ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagai cabang ilmu hukum tersendiri sehingga memudahkan setiap orang untuk mempelajarinya secara lebih utuh dan sistematis (Nurfaqih Irfani, 2020: 307).

Dalam khazanah hukum Indonesia, ilmu pengetahuan perundang-undangan diperkenalkan dalam dunia akademik oleh Prof. Dr. Hamid Attamimi, S.H., selaku Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada saat itu, dan mulai berkembang sejak 1982 saat mulai diberlakukan sistem pendidikan yang disebut Sistem Kredit Semester (SKS), setelah melampaui masa percobaan dengan nama “Kuliah Keterampilan Perundang-undangan” sejak 1975 (Maria Farida Indrati, 2021: 5, 20). Ilmu peraturan perundang-undangan juga dapat dipahami sebagai hal berikut (Amiroeddin Syarif: 1997):

1. norma hukum dan tata urutan atau hirarkhi;
2. lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
3. lembaga-lembaga pemerintah yang membuat wewenang di bidang peraturan perundang-undangan;
4. tata susunan norma-norma hukum negara;
5. jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya;
6. asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya;
7. pengundangan dan pengumumannya; dan
8. teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Menurut Burkhardt Krems Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinäre Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*) (Maria Farida Indrati Soeprapto: 2007). Ilmu pengetahuan perundang-undangan ini merupakan ilmu yang erat kaitannya dengan berbagai bidang hukum seperti teori hukum, teori kenegaraan, dogmatika hukum, maupun terhadap ilmu politik dan ilmu sosiologi. Menurut Peter Noll, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan yang disebutnya dengan menggunakan istilah *Gesetzgebungslehre*, meneliti isi dan bentuk norma hukum dengan tujuan mengembangkan kriteria, arah, dan petunjuk bagi pembentukan norma yang rasional. Masalah pokok yang ditelitinya ialah bagaimana hukum melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawab agar keadaan sosial melalui norma perundang-undangan dapat dipengaruhi sesuai dengan arah yang diharapkan (Maria Farida Indrati, 2021: 21).

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dibagi menjadi dua bagian sebagai berikut.

Bagian pertama, yakni Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif (*erklärungsorientiert*) (Maria Farida Indrati, 2007: 8). Teori yang populer dalam Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, misalnya, teori dua wajah hukum (*das Doppelte Rechtsanlitz*) dari Adolf Merkel, teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen, dan teori tata urutan norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, yang menjadi inspirasi dan rujukan penting dalam pengembangan tata hukum positif dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia (Nurfaqih Irfani, 2022: 18).

Bagian kedua, yakni Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*). Ilmu Perundang-undangan, menurut Burkhadt Krems, mencakup tiga sub bagian disiplin ilmu, yaitu ilmu tentang Proses Perundang-undangan atau (*Gesetzgebungsverfahren*), ilmu tentang Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*), dan ilmu tentang Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*). Sedangkan menurut Weiner Maihofer, ilmu perundang-undangan dibagi menjadi Teknik Perundang-undangan (*Technik der Gesetzgebung*) yang berupa perumusan perundang-undangan; Metode Perundang-undangan (*Methodik der Gesetzgebung*) yang berupa perumusan konsepsi perundang-undangan; Taktik Perundang-undangan (*Taktik der Gesetzgebung*) yang berupa pemberian pengaruh

dan arahan terhadap perundang-undangan; dan Analitik Perundang-undangan (*Analitik der Gesetzgebung*) yang berupa penelitian terhadap pemahaman-pemahaman dasar perundang-undangan, seperti tentang undang-undang, pembentuk undang-undang, dan perundang-undangan (Maria Farida Indrati, 2021: 23-24).

Sedangkan mengenai peraturan perundang-undangan itu sendiri, Prof. A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat (A. Hamid S. Attamimi: 1990). Menurut Prof. Bagir Manan, terdapat 2 (dua) pengertian peraturan perundang-undangan baik dalam arti materiil maupun formil. Dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Dalam arti formil adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerja sama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum (Bagir Manan: 1992).

Selanjutnya menurut Prof. Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni (Bagir Manan: 1992):

1. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni:
 - a. *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, Peraturan Perundang-

undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*), dianggap tidak pernah ada, dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme/lezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya.

- b. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang maka hanya dalam bentuk undang-undang hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).
- c. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat.

- d. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.
2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Misalnya dalam satu suatu masyarakat industri, peraturan perundang-undangannya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
3. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari peraturan perundang-undangan, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis,

artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, dalam konteks hukum Indonesia, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Adapun Pasal 1 angka 1 UUP3 memberikan definisi Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan uraian dan definisi di atas, peraturan perundang-undangan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis yang mempunyai bentuk atau format tertentu;
2. peraturan Perundang-undangan dibentuk, disahkan/ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

3. peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Dimana peraturan perundang-undangan bersifat mengatur secara terus menerus (*dauerhaftig*), tidak bersifat sekali selesai (*einmahlig*); dan
4. peraturan perundang-undangan mengikat secara umum yakni tidak ditujukan kepada individu tertentu atau tidak bersifat individual.

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis dan merupakan bagian dari sistem hukum maka pengertian sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah suatu rangkaian unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh-mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas, asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hirarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan, pengujian, yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Has Natabaya: 2008). Sebagai satu kesatuan maka unsur tersebut tidak dapat dipisahkan. Antara satu unsur dengan unsur lainnya saling mempengaruhi dan jika salah satu unsur yang berkaitan dengan formalitas dan materialitas (yang sifatnya substantif) tidak berjalan sebagaimana mestinya maka sistem akan timpang dan bahkan dapat menghasilkan produk yang cacat hukum.

B. PENGERTIAN, KEDUDUKAN, DAN FUNGSI METODE DALAM ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, ilmu perundang-undangan meliputi proses, teknik, dan metode perundang-undangan. Dalam modul ini, pembahasan akan lebih menekankan pada aspek metode perundang-undangan. Metodologi dapat diartikan sebagai ilmu

tentang metode atau uraian tentang cara dan langkah yang tepat (dalam menganalisis sesuatu) untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan metode adalah cara teratur yang digunakan untuk memudah pelaksanaan suatu pekerjaan agar tercapai sesuatu yang dikehendaki. Dari pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa metodologi penormaan adalah metode atau uraian bagaimana cara dan langkah menormakan peraturan secara tepat dan baik guna memudahkan penerapannya sesuai dengan keinginan/tujuan yang dikehendaki (Fitriani Ahlan Sjarif, 2022).

Jika dilihat secara sepintas, terlihat ada kemiripan antara teknik dan metode perundang-undangan. Keduanya merupakan cabang ilmu perundang-undangan yang mengkaji bagaimana cara menyusun atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas. Namun demikian, dalam perspektif ilmu perundang-undangan, antara teknik dan metode perundang-undangan bukanlah sebatas persoalan diksi atau pilihan kata semata, namun menunjuk pada konsep, pengertian, dan fungsi yang berbeda.

Terdapat perbedaan yang mendasar antara teknik dan metode perundang-undangan dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut dijelaskan oleh Prof. Hamid Attamimi dalam makalahnya yang disampaikan pada Penataran Hukum Klinis bagi Dosen Fakultas Hukum Negeri, pada 12-13 April 1993 (Maria Farida Indrati, 2021: 115-116). Berkenaan dengan metode perundang-undangan, Prof. Hamid Attamimi menjelaskan:

“Esensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara. Karena itu

ada yang merumuskan, metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang secara teratur untuk dapat mencapai sasarannya. Haruslah diakui, beberapa ahli ada yang memasukkan metode perundang-undangan ke dalam teknik perundang-undangan dalam artinya yang luas. Namun demikian, memisahkan metode dari teknik perundang-undangan akan lebih baik mengingat yang terakhir ini lebih banyak mengacu kepada hal-hal yang berhubungan dengan perumusan unsur dan struktur suatu ketentuan dalam norma, seperti obyek norma, subyek norma, operator norma, dan kondisi norma, yang lebih tepat dimasukkan ke dalam lingkup metode perundang-undangan daripada teknik perundang-undangan. Obyek norma mengacu kepada perilaku yang dikehendaki/dipengaruhi oleh norma; subyek norma ialah adresat norma, yaitu orang/orang-orang yang dikehendaki untuk melakukan perilaku tersebut; operator norma ialah cara bagaimana perbuatan perilaku tersebut dilakukan, baik melalui suruhan, larangan, pembebasan, atau pengizinan; dan kondisi norma mengacu kepada keadaan bagaimana suruhan/larangan/pembebasan/pengizinan itu dilakukan.”

Berkenaan dengan teknik perundang-undangan, beliau menjelaskan:

“Apabila metode perundang-undangan ‘berurusan’ dengan isi peraturan, maka teknik perundang-undangan ‘berurusan’ dengan teksnya. Teknik perundang-undangan ini meliputi hal-hal yang bertalian dengan bentuk luar, bentuk dalam, dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan. Bentuk luar peraturan perundang-undangan meliputi apa yang disebut penamaan, pembukaan, batang tubuh, dan penutup. Bentuk dalam peraturan perundang-undangan meliputi hal-hal seperti penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan-ketentuan,

adanya definisi atau uraian pengertian untuk menghindarkan salah tafsir, dihindarkannya penggunaan kata-kata yang mengandung arti ganda, pilihan untuk memasukkan hal-hal yang erat berkaitan dalam satu pasal atau satu paragraf atau bagian, dan lain sebagainya. Dan ragam Bahasa peraturan perundang-undangan yang digunakan secara baku (seperti struktur, ungkapan, dan peristilahan) perlu diperhatikan agar pengertian serta penafsiran yang diperoleh menjadi baku pula.”

Peter Noll, sebagai orang pertama yang menulis monografi tentang ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*, terbit tahun 1973), menempatkan metode perundang-undangan (*Methode der Gesetzgebung*) dalam kedudukannya yang penuh, sejajar dengan metode penemuan hukum (*Methode der Rechtsfindung*). Hal ini diuraikan dalam monografinya tersebut meskipun masih secara sumir. Namun demikian, Noll masih memandang Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (yang disebut *Gesetzgebungslehre*) sebagai ilmu yang memberikan tuntunan, ilmu yang menggariskan ketentuan normatif, suatu *Lehre*. Oleh karena itu, ia menamakannya bukan *Gesetzgebungswissenschaft* melainkan *Gesetzgebungslehre*. Dengan demikian ia juga sekaligus menegaskan bahwa perundang-undangan termasuk bidang ilmu yang dapat dipelajari dan bukan seni yang merupakan anugerah Tuhan semata-mata. Peter Noll berpendapat, pengembangan dan pemantapan metode perundang-undangan merupakan bagian dari Ilmu Hukum. Dan meskipun tidak secara tegas menyebutkan sebagai bagian dari Ilmu Hukum yang interdisipliner, ia menegaskan bahwa *Gesetzgebungslehre* merupakan suatu disiplin hukum (*juristische Disziplin*) dalam arti ilmu pengetahuan yang ditekuni dan kegiatan yang digeluti oleh para ahli hukum (Maria Farida Indrati, 2021: 21).

Peter Noll juga memberikan penjelasan yang lebih tajam mengenai perbedaan antara metode dan teknik. Atas dasar pemahaman ilmu perundang-undangan, Noll membeberkan elemen dari metode perundang-undangan dengan berorientasi pada proses pembentukan. Berdasarkan "*problem impulse*" yang memicu proses legislasi, ditempuh langkah selanjutnya yaitu perumusan masalah, penyusunan tujuan, analisis fakta, identifikasi keterkaitan peraturan yang ada dengan permasalahan, menentukan alternatif penyelesaian masalah, termasuk penentuan analisis dampak kebijakannya. Sedangkan berkenaan dengan teknik perundang-undangan, Noll menjelaskan bahwa teknik perundang-undangan, yang ia sebut dengan istilah "*bewahrten standards*" (standar yang telah teruji), adalah standar baku yang telah terbukti ketepatan dan kesesuaian penerapannya serta diterima sebagai pedoman yang baku dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Teknik perundang-undangan ini, Peter Noll memberikan perhatian khusus pada sistematika dan bahasa hukum undang-undang (*der Gesetzessystematik und der Gesetzessprache*) (Winfried Kluth, 2014: 16).

Berdasarkan pandangan para ahli di atas, sejatinya dapat dipahami bahwa metode dan teknik merupakan dua sub disiplin keilmuan yang berbeda dengan objek kajian yang berbeda pula. Secara umum, dapat dinyatakan perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan sebagai berikut.

1. Metode perundang-undangan membahas mengenai pilihan cara atau langkah apapun yang dapat ditempuh guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan tujuan pembentukan hukum dalam masyarakat.

2. Sedangkan teknik perundang-undangan merupakan pedoman atau standar baku yang dibentuk dan disepakati bersama guna menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan untuk menjamin konsistensi, kepastian, dan tertib hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya teknik perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan dapat terhindar dari ketidakteraturan, ketidakkonsistenan, ketidakserasian, dan debat kusir yang disebabkan oleh perbedaan pemikiran, selera, dan gaya bahasa para pembentuknya.

Kita bisa bayangkan jika ketentuan mengenai format, sistematika, serta cara penulisan Pasal dan ayat, termasuk bagaimana menuliskan ketentuan pengacuan, pendelegasian, dan hal lainnya tidak diatur dalam teknik penyusunan maka tentunya akan terdapat banyak sekali perbedaan pemikiran, selera, dan gaya Bahasa dari masing-masing yang terlibat dalam memformulasikan suatu naskah rancangan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya teknik perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan dapat terhindar dari ketidakteraturan, ketidakkonsistenan, ketidakserasian, dan debat kusir yang disebabkan oleh perbedaan pemikiran, selera, dan gaya bahasa para pembentuknya. Kita bisa bayangkan jika ketentuan mengenai format, sistematika, serta cara penulisan Pasal dan ayat, termasuk bagaimana menuliskan ketentuan pengacuan, pendelegasian, dan hal lainnya tidak diatur dalam teknik penyusunan maka tentunya akan terdapat banyak sekali perbedaan pemikiran, selera, dan gaya Bahasa dari masing-masing yang terlibat dalam memformulasikan suatu naskah rancangan peraturan perundang-undangan.

Untuk memberikan gambaran secara lebih jelas mengenai perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan, dapat dicontohkan antara lain beberapa hal sebagai berikut (Nurfaqih Irfani, 2022: 21-22).

1. Dalam penyusunan naskah akademik, berkenaan dengan bagaimana melakukan analisis dampak kebijakan, terdapat pilihan metode yang bisa ditempuh sesuai dengan kebutuhan, seperti metode *Regulatory Impact Assesment (RIA)*, *Cost and Benefit Analysis (CBA)*, atau *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIP)* (Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017: 5). Sedangkan berkenaan dengan bagaimana menyusun sistematika naskah akademik, apa saja muatannya, dan pada bagian mana analisis dampak kebijakan dituangkan, pembentuk undang-undang harus tunduk pada ketentuan teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I UU 12/2011.
2. Dalam penyusunan batang tubuh peraturan perundang-undangan, berkenaan dengan bagaimana menentukan ruang lingkup pengaturan dan menyusunnya secara sistematis, runtun, dan logis, dapat digunakan metode konseptualisasi dan ruang lingkup sebagaimana diperkenalkan oleh Reed Dickerson, yang terdiri atas tahapan konseptual, arsitektural, dan verbal (Reed Dickerson, 1979: 86). Sedangkan berkenaan dengan bagaimana menyusun format dan sistematika peraturan, baik untuk peraturan yang baru, perubahan, maupun pencabutan harus tunduk pada ketentuan bentuk, kerangka, dan cara penulisan yang diatur dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011.

3. Dalam perumusan norma, berkenaan dengan bagaimana agar perumusan norma tingkah laku dalam ketentuan Pasal atau ayat memberikan makna yang jelas, terhindar dari bias makna dan ambiguitas, dapat digunakan metode struktur norma, dengan mengidentifikasi: subjek norma; operator norma atau yang disebut juga dengan *legal modalities*, *deontic operator*, *norm character*, *atau function of norm*; objek norma atau disebut juga dengan *content of the norm*; dan keterangan norma (Núria Casellas, 2011: 115). Sedangkan berkenaan dengan bagaimana cara penulisan atau perumusan ketentuan Pasal atau ayat, misalnya bahwa Pasal dapat terdiri dari beberapa ayat dan satu Pasal atau ayat tersebut harus memuat norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh, telah diatur dalam dan harus tunduk pada ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II UU 12/2011.
4. Berkaitan dengan isu *omnibus law*, membentuk suatu undang-undang yang secara sekaligus menambah, mengubah, dan mencabut pengaturan yang sudah ada adalah sah saja sebagai suatu pilihan metode untuk penataan dan penyederhanaan regulasi. Namun penerapan metode omnibus tersebut harus tetap tunduk pada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik menyangkut bentuk dan kerangka maupun cara perumusan ketentuan Pasal dan ayatnya.

C. RANGKUMAN

1. Pembentukan hukum yang baik dan berkualitas perlu didukung dengan pemahaman terhadap ilmu perundang-undangan yang disesuaikan dengan kebutuhan hukum Indonesia dan diajarkan untuk mendukung pembentukan hukum nasional. Ilmu

Pengetahuan Perundang-undangan dibagi menjadi dua bagian sebagai berikut:

Bagian pertama, yakni Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif (*erklärungsorientiert*).

Bagian kedua, yakni Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).

2. Ilmu Perundang-undangan, menurut Burkhadt Krems, mencakup tiga sub bagian disiplin ilmu, yaitu ilmu tentang Proses Perundang-undangan atau (*Gesetzgebungsverfahren*), ilmu tentang Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*), dan ilmu tentang Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*).
3. Metodologi dapat diartikan sebagai ilmu tentang metode atau uraian tentang cara dan langkah yang tepat (dalam menganalisis sesuatu) untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan metode adalah cara teratur yang digunakan untuk memudahkan pelaksanaan suatu pekerjaan agar tercapai sesuatu yang dikehendaki. Dari pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa metodologi penormaan adalah metode atau uraian bagaimana cara dan langkah menormakan peraturan secara tepat dan baik guna memudahkan penerapannya sesuai dengan keinginan/tujuan yang dikehendaki.
4. Secara umum, dapat dinyatakan perbedaan antara metode dan teknik perundang-undangan sebagai berikut.

- a. Metode perundang-undangan membahas mengenai pilihan cara atau langkah apapun yang dapat ditempuh guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan tujuan pembentukan hukum dalam masyarakat.
- b. Sedangkan teknik perundang-undangan merupakan pedoman atau standar baku yang dibentuk dan disepakati bersama guna menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan untuk menjamin konsistensi, kepastian, dan tertib hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya teknik perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan dapat terhindar dari ketidakteraturan, ketidakkonsistenan, ketidakserasian, dan debat kusir yang disebabkan oleh perbedaan pemikiran, selera, dan gaya bahasa para pembentuknya.

D. LATIHAN

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan ilmu pengetahuan perundang-undangan?
 2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan metodologi?
 3. Jelaskan apa perbedaan antara metode dan teknik peraturan perundang-undangan?
- 

BAB III

METODOLOGI PENORMAAN DAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Merumuskan Norma secara Jelas

1. Pengertian Norma

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah “norma” berasal dari bahasa Latin atau yang dalam bahasa Arab menggunakan istilah “kaidah”. Sedangkan dalam bahasa Indonesia, istilah norma lazim diartikan dengan pedoman, patokan, atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat.

Jadi, inti norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Norma mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya. Norma dapat mengandung suruhan, perintah, larangan, dan keharusan. Norma dapat dibentuk secara tertulis atau dapat terbentuk karena kebiasaan (tidak tertulis). Norma tertulis dibentuk oleh pejabat yang berwenang, sedangkan norma tidak tertulis terbentuk oleh adat, moral, dan agama yang berkembang dari kebiasaan yang ada dalam masyarakat (tidak dibahas di sini).

Dalam kehidupan masyarakat, terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara bertingkah laku atau bertindak. Norma yang mempengaruhi kehidupan kita sehari-hari adalah norma agama, adat, dan moral. Norma moral dapat berupa norma susila yang cenderung bersifat universal karena bersumber dari hati nurani manusia dan norma kesopanan yang bersumber dari kebiasaan dan berlaku bagi masyarakat tertentu. Sedangkan norma hukum adalah norma yang berasal dari hukum negara yang mempunyai daya paksa, wajib dipatuhi oleh masyarakat, dan dapat disertai dengan sanksi hukum apabila norma tersebut dilanggar.

2. Jenis dan Jenjang Norma Hukum

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, salah satu teori yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya para perancang peraturan perundang-undangan adalah teori jenjang norma. Teori ini menjelaskan hubungan antar norma hukum yang dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma dari tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi (Hans Kelsen, 2008: 179).

Pencarian alasan keabsahan norma tidak bisa berlangsung tanpa henti seperti halnya pencarian sebab dari suatu akibat. Pencarian itu mesti berujung pada sebuah norma yang diandaikan sebagai yang terakhir dan tertinggi karena alasan keabsahannya tidak bisa lagi dipertanyakan (Hans Kelsen: 2008, 218). Dengan kata lain, pencarian alasan validitas suatu norma bukanlah suatu *regressus ad infinitum* (proses tanpa akhir). Norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Norma ini bersifat *pre-supposed*, tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga perlu diterima sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, atau suatu aksioma (terbukti dengan sendirinya). Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapisan bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri padanya (Maria Farida Indrati S., 2007: 46-47).

Para ahli hukum Jerman menggambarkan hubungan antar norma hukum dalam suatu bangunan teori jenjang norma hukum. Pemikiran ini dipelopori oleh Adolf Julius Merkl yang menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsanlitz*). Menurut Merkl, suatu norma hukum pada satu sisi bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya dan pada sisi lain menjadi sumber dan dasar bagi norma di bawahnya sehingga suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang bergantung pada norma yang menjadi sumber dan dasar pembentukannya. Apabila norma hukum yang menjadi sumber dan dasar pembentukannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, pada dasarnya mengakibatkan norma hukum di bawahnya menjadi tidak berlaku pula.

Pemikiran Merkl ini kemudian dikembangkan oleh guru beliau, Hans Kelsen, menjadi teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang menyatakan bahwa norma hukum itu tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu hirarki (tata susunan) norma hukum. Norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma hukum yang paling tinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut serta bersifat hipotetif dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Selanjutnya Hans Nawiasky, yang juga adalah murid dari Hans Kelsen, mengembangkan teori ini secara lebih detail menjadi teori tata urutan norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dengan mengelompokkan jenjang atau lapisan norma hukum menjadi empat kelompok, yaitu *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *Formel Gesetz* (undang-undang 'formal'), serta *Verordnung* (aturan pelaksana) dan *Autonom Satzung* (aturan otonom). Teori jenjang norma hukum ini menjadi inspirasi penting bagi pengembangan hukum positif dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Nurfaqih Irfani, 2020: 307).

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. (Maria farida Indrati Soeprapto, 1998).

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara (A. Hamid A. Attamimi, 1999). Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan mendasarkan pada teori di atas, tata hukum positif di Indonesia dikembangkan menjadi suatu bangunan piramida norma hukum dalam susunan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dibakukan menjadi suatu ketentuan hukum positif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UUP3 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki. Peraturan perundang-undangan yang berkedudukan lebih tinggi memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi pula dibanding dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Selain peraturan perundang-undangan yang disebutkan secara tegas dalam jenis dan hirarki tersebut, UUP3 mengatur jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pengetahuan mengenai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena:

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat merujuk secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu atau dasar kewenangan yang menjadi landasan atau dasar pembentukannya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan

perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan;

- c. pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal, yakni:
 - 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
 - 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
 - 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; dan
 - 4) dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan;

- d. pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan undang-undang adalah berbeda dengan materi muatan peraturan Presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Undang-undang dan Perda bermateri muatan salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat.

3. Pola Hubungan Antar Norma

Kita mengenal adanya norma statis dan norma dinamis. Norma statis adalah isi norma yang dapat ditarik dari norma khusus ke norma umum, begitu sebaliknya. Penarikan dari norma umum ke norma khusus dapat dirinci sesuai dengan kaitannya, sedangkan rincian norma khusus dapat ditarik dalam bentuk norma umum, misalnya, norma umum “setiap anak wajib menghormati orang tua”, maka norma tersebut dapat ditarik menjadi “anak wajib membantu orang tua”, anak wajib merawat orang tua jika mereka sakit”, dan lain-lain.” Norma dinamis adalah berlakunya norma atau cara pembentukan/penghapusan norma. Peraturan perundang-undangan merupakan norma dinamis karena norma tersebut dibentuk dan kemungkinan dicabut dan kemudian dibentuk lagi tergantung dari kewenangan lembaga yang membentuk atau mencabutnya. Peraturan perundang-undangan yang dibuat dan yang membuatnya bisa berjenjang sesuai dengan otoritas masing-masing dan norma yang lebih rendah mendasarkan pada norma yang lebih tinggi secara berjenjang.

Dinamika norma dapat dibedakan menjadi dinamika norma vertikal dan dinamika norma horizontal. Dinamika norma vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, dalam arti bahwa norma hukum yang berada di bawahnya mendasarkan pada norma hukum di atasnya. Norma hukum yang horizontal adalah norma hukum yang bergerak ke samping, dalam arti bahwa suatu norma tertentu dapat diartikan sempit dan dapat diartikan luas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, misalnya, arti benda dalam KUHP.

Dari segi daya laku, norma dibedakan menjadi norma berlaku sekali selesai yakni norma yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai dan norma yang berlaku terus menerus yakni norma yang berlakunya terus menerus dan tidak terbatas, kecuali jika dicabut dengan peraturan baru yang sejajar atau lebih tinggi. Norma yang berlaku hanya satu kali saja dan setelah itu selesai adalah norma penetapan atau norma yang menyatakan pencabutan atau perubahan atas peraturan perundang-undangan lain. Bandingkan Undang-Undang tentang APBN yang setiap tahun ditetapkan dan setiap tahun pula tercabut dengan Undang-Undang APBN yang baru.

Dari segi saling melengkapi, kita mengenai norma tunggal dan norma berpasangan. Norma tunggal adalah norma yang berdiri sendiri dan isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das Sollen*), sedangkan norma berpasangan adalah norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila suatu norma tunggal tidak dipenuhi. Norma berpasangan ini biasanya mengandung sanksi sebagai pasangan norma tunggal dalam rangka penegakan hukum (bandingkan dengan hukum materiel dan hukum formil = KUHP dan KUHPA).

Dilihat dari inti norma, norma dapat digolongkan menjadi norma primer dan norma sekunder. Norma primer adalah norma perilaku, sedangkan norma sekunder adalah norma yang menetapkan sanksi jika norma primer dilanggar. Perintah perilaku mewujudkan isi norma yang dapat menampilkan diri dalam berbagai wajah. Penggolongan isi norma tingkah laku (pada umumnya) adalah:

- a. perintah (*gebod*), adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
- b. larangan (*verbod*), adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
- c. pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi), adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan
- d. izin (*toestemming*), adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

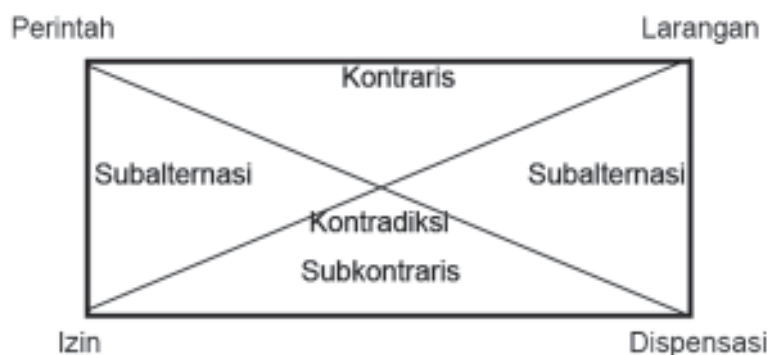
Empat perilaku di atas mempunyai hubungan satu sama lain yang juga dapat memperlihatkan hubungan logikal tertentu, yakni (Suhariyono, 2022: 177):

- a. Perintah dan larangan saling mengecualikan atau keduanya terdapat pertentangan. Dalam logika, hubungan antara keduanya disebut kontraris yakni hubungan dua proposisi umum atau universal (dua-duanya berkenaan dengan kewajiban umum) yang berbeda dalam kualitasnya (yang satu berkenaan dengan melakukan sesuatu, yang lainnya berkenaan dengan tidak melakukan sesuatu).
- b. Perintah mengimplikasikan izin. Jika orang mengemban kewajiban untuk melakukan sesuatu, maka orang tersebut

juga mempunyai izin untuk melakukan hal itu. Sebaliknya, larangan mengimplikasikan pembebasan. Jika orang mempunyai kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu, maka orang tersebut juga mempunyai izin untuk tidak melakukan sesuatu itu. Jadi, terdapat implikasi secara respektif antara perintah dan izin serta antara larangan dan dispensasi, artinya jika perilaku tertentu diperintahkan, maka orang itu juga mempunyai izin untuk berperilaku demikian, dan jika perilaku tertentu dilarang, maka orang itu juga dibebaskan dari keharusan untuk berperilaku demikian. Dalam logika, hubungan yang demikian disebut subalternasi yakni terdapat antara proposisi universal dan proposisi partikular (hubungan ini berkenaan dengan di satu pihak suatu kewajiban umum dan di lain pihak suatu kebolehan khusus) yang kualitasnya sama (melakukan sesuatu dan tidak melakukan sesuatu).

- c. Antara izin dan dispensasi (pembebasan) tidak saling menggigit karena orang dapat mempunyai izin untuk melakukan sesuatu dan pada saat yang sama ia dapat mempunyai izin untuk tidak melakukan hal itu. Jika perilaku tertentu diperbolehkan, maka terdapat kemungkinan pada waktu yang bersamaan ia juga dibebaskan dari keharusan untuk berperilaku demikian. Namun tidak mungkin terjadi bahwa perilaku tertentu tidak diperbolehkan dan orang juga tidak dibebaskan (dari keharusan) untuk berperilaku demikian. Hubungan ini dalam logika disebut hubungan subkontraris.
- d. Antara perintah dan dispensasi, seperti juga larangan dan izin, tidak dapat berlaku bersama-sama. Bukankah orang tidak dapat mempunyai kewajiban untuk melakukan

sesuatu, sedangkan ia juga diizinkan untuk tidak melakukan hal itu. Begitu juga orang tidak dapat mempunyai kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu, padahal pada saat yang sama ia juga diperbolehkan untuk melakukan hal itu. Jadi, secara respektif antara perintah dan dispensasi serta antara larangan dan izin terdapat perlawanan. Jika perilaku tertentu diperintahkan maka orang tidak dapat dibebaskan darinya dan jika perilaku tertentu dilarang maka orang tidak dapat memiliki izin untuk melakukan hal itu. Namun dapat terjadi bahwa berkenaan dengan perilaku tertentu tidak terdapat perintah atau dispensasi, atau tidak terdapat larangan atau izin. Hubungan ini dalam logika disebut hubungan kontradiksi.



Selain norma perilaku, terdapat kelompok norma yang hanya menentukan sesuatu, namun bukan mengatur mengenai tingkah laku, melainkan terkait dengan norma perilaku itu sendiri atau kadangkala mempengaruhi norma perilaku, yang disebut dengan metanorma. Ada 5 macam metanorma yakni:

- a. norma pengakuan (norma perilaku mana yang di dalam masyarakat hukum tertentu harus dipatuhi, misalnya larangan undang-undang berlaku surut);

- b. norma perubahan (norma yang menetapkan bagaimana suatu norma perilaku dapat diubah, misalnya undang-undang atau perda tentang perubahan);
- c. norma kewenangan (norma yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana norma perilaku ditetapkan dan bagaimana norma perilaku harus diterapkan, misalnya tentang kekuasaan kehakiman);
- d. norma definisi (batasan pengertian untuk membatasi lingkup makna yang dituangkan dalam materi yang diatur); dan
- e. norma penilaian (norma yang mengandung asas- asas hukum).

4. Subjek Norma, Operator Norma, Objek Norma, dan Keterangan Norma

Membuat suatu norma, pada dasarnya merupakan pekerjaan berkomposisi, namun berkomposisi dengan memfokuskan pada kalimat yang mengandung suatu larangan, suruhan, kebolehan, diskresi, dan pengecualian bertindak bagi masyarakat, golongan tertentu, atau perorangan, atau menciptakan suatu kewenangan baru atau menghapuskan kewenangan yang sudah ada. Prototipe (model awal sebagai contoh) norma hukum adalah “perintah” bagi setiap orang (umum) sebagai dasar penguat bagi pemerintah (penguasa) untuk menegakkan hukum. Jangkauan perintah untuk setiap orang (umum) harus dipenuhi bagi norma hukum (Suhariyono: 2022).

Untuk dapat merumuskan norma peraturan perundang-undangan dengan baik maka pembentuk peraturan harus menguasai bahasa peraturan perundang-undangan. Ketentuan butir 242

Lampiran II UU 12/2011 menjelaskan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun Bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Perumusan menggunakan Bahasa perundang-undangan ini lazim disebut dengan istilah *legislative drafting* yang merupakan bagian dari *legal drafting*. Jika *legal drafting* menunjuk pada Bahasa hukum secara umum, yang didalamnya termasuk Bahasa hukum perjanjian (*contract drafting*), Bahasa Kenotariatan, dan Bahasa Peradilan, maka *legislative drafting* secara spesifik menunjuk pada Bahasa perundang-undangan.

Perbedaan corak dan karakteristik antara Bahasa perundang-undangan dan tata Bahasa Indonesia dapat kita lihat secara jelas dari perumusan kalimatnya, termasuk penggunaan kata atau istilah serta penggunaan tanda bacanya. Secara sederhana, untuk mensimulasikan perbedaan tersebut dapat dilihat contoh kalimat berita dan kalimat norma sebagai berikut.

Contoh kalimat berita:

Pada akhir pelaksanaan diklat, BPSDM akan memberitahukan hasil ujian secara transparan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Biasanya, hasil ujian diberitahukan 5 hari berikutnya.

Contoh kalimat norma:

Pasal ...

- (1) BPSDM **wajib** memberitahukan hasil ujian peserta pendidikan dan latihan secara transparan **melalui situs resmi Pusdiklat**.
- (2) **Hasil ujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1)** diberitahukan kepada peserta pelatihan **paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak ujian dilaksanakan**.

Baik kalimat berita maupun kalimat norma di atas pada dasarnya mengandung konten yang sama, yakni mengenai pemberitahuan hasil ujian oleh BPSDM kepada Peserta, namun terlihat dengan jelas perbedaan perumusan kalimat antara kalimat berita dan kalimat norma tersebut. Perumusan kalimat berita tentunya menggunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baik dan benar dan berisi hal tertentu yang bersifat informatif belaka. Sedangkan kalimat norma penulisannya tunduk pada kaidah bahasa perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dan harus mampu menyatakan norma yang dikehendaki secara jelas, lugas, singkat. Jika kalimat berita tidak memiliki efek normatif dan hanya bersifat informatif belaka maka kalimat norma memiliki efek normatif, yaitu tidak sekedar bersifat informatif belaka melainkan memiliki kekuatan hukum mengikat bagi pihak yang dikenai pengaturan.

Perbedaan perumusan secara jelas terlihat dalam penulisan kalimat berita dan kalimat norma di atas. Apabila kalimat berita disusun dengan model *paragraph* dalam bentuk alinea, berbeda halnya dengan kalimat norma disusun dalam bentuk Pasal dan ayat yang mana dalam masing-masing Pasal atau ayat tersebut

hanya bisa memuat satu norma hukum saja. Oleh sebab itu, tidak dimungkinkan dalam satu Pasal atau ayat terdapat dua kalimat atau lebih seperti dalam perumusan paragraph atau alinea dalam kalimat berita. Dalam contoh kalimat norma di atas juga bisa dilihat menggunakan kata “wajib” sebagai operator normanya sehingga menjadi jelas efek normatif yang ditimbulkan. Dalam kalimat norma tersebut juga bisa dilihat penggunaan teknik pengacuan serta penggunaan istilah atau kata harus dapat memberikan kejelasan makna dan kepastian hukum, seperti mengganti kata “biasanya” dengan kata “paling lambat” untuk memberikan kepastian hukum terkait batas waktu. Untuk memberikan kejelasan makna dalam kalimat norma di atas juga dapat dilihat dengan adanya tambahan frasa “melalui situs resmi Pusdiklat” sebagai keterangan norma sehingga menjadi jelas apa yang dimaksud dengan “menyampaikan hasil ujian secara transparan”.

Norma dalam peraturan perundang-undangan juga dapat dibedakan menjadi norma tingkah laku norma tingkah laku (*gedrags normen*), norma kewenangan (*bevoegdheids normen*), dan norma penetapan (*bepalende normen*) (Sri Hariningsih, 2012). Tipe norma tingkah laku terdiri atas:

- a. Norma perintah (*gebod*), yang lazim menggunakan kata “wajib” atau “harus” sebagai operator normanya. Kata “wajib” digunakan untuk menyatakan norma perintah bagi subjek hukum tertentu untuk melaksanakan suatu perbuatan hukum yang diwajibkan. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi maka subjek hukum yang bersangkutan dapat dikenai sanksi. Sedangkan kata “harus” digunakan untuk menyatakan norma perintah bagi subjek hukum tertentu untuk memenuhi persyaratan tertentu. Apabila subjek hukum

tersebut tidak memenuhi persyaratan tersebut maka akibat hukum bagi yang bersangkutan adalah bukan berupa sanksi melainkan tidak berhak atas suatu hal yang dikehendaki dan diperoleh setelah persyaratannya dipenuhi.

- b. Norma larangan (*verbod*), yaitu norma yang menyatakan suatu larangan untuk melakukan perbuatan tertentu. Apabila larangan tersebut dilanggar maka subjek hukum yang melanggar dapat dikenai sanksi. Norma larangan lazim menggunakan kata “dilarang” dalam perumusannya.
- c. Norma izin atau kebolehan melakukan sesuatu (*toestemming*), yaitu norma yang menyatakan suatu perbuatan bukan merupakan suatu kewajiban dan juga bukan merupakan suatu larangan atau biasa disebut dengan kebolehan melakukan suatu perbuatan. Untuk ketentuan ini lazim digunakan kata “dapat” dalam perumusan normanya.
- d. Pembebasan dari suatu perintah (*vrijstelling*), biasanya digunakan kata “kecuali” (apabila dirumuskan dalam Pasal tanpa ayat) atau “dalam hal” (apabila dirumuskan dalam Pasal yang memiliki ayat).

Tipe norma kewenangan (*bevoegdheids normen*) adalah norma yang menyatakan suatu kewenangan bagi subjek hukum tertentu, misalnya institusi atau pejabat pemerintahan tertentu yang diberikan kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Norma kewenangan dapat berupa ketentuan yang menyatakan berwenang (*gebonden bevoegdheid*), tidak berwenang (*onbevoegdheid*), atau dapat tetapi tidak perlu melakukan (*kan maar niet hoeft-discretionarie bevoegheid*), misalnya menteri dapat menolak permohonan izin usaha tertentu.

Tipe norma penetapan (*bepalendenormen*) adalah norma yang berisi penetapan suatu hal tertentu dalam peraturan perundang-undangan sehingga hal tersebut memiliki suatu kekuatan hukum dan menimbulkan suatu hak dan kewajiban hukum tertentu. Norma penetapan misalnya, kapan mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, penetapan daerah otonom atau suatu kawasan, penetapan pembentukan lembaga, tempat kedudukan, dan susunan organisasinya, serta dapat berupa pula penetapan substansi teknis yang bersifat sektoral, misalnya penetapan cakupan sumber daya air, cakupan telekomunikasi, penetapan golongan kendaraan bermotor, dan lain sebagainya.

Dalam perumusan norma, terdapat prinsip dasar yang harus selalu dijadikan pijakan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan, yakni kejelasan makna atau kejelasan rumusan. Ketentuan Pasal 5 Undang-UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dari 7 (tujuh) asas pembentukan sebagaimana tercantum di atas, terdapat asas penting yang berkaitan dengan perumusan norma, yaitu asas kejelasan rumusan. Yang dimaksud dengan asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-

undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, sebagai suatu asas, kejelasan rumusan harus menjadi landasan, dasar, atau pijakan utama dalam merumuskan norma peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, dalam merumuskan norma peraturan perundang-undangan maka yang harus diutamakan adalah kejelasan rumusan norma yang dibuat oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan.

Tentunya ini tidak dipahami bahwa hal lain dalam perumusan norma, seperti merumuskan norma secara singkat dan lugas menjadi suatu hal yang tidak penting. Pembentuk peraturan perundang-undangan harus mampu merumuskan norma secara jelas, singkat, dan lugas, namun yang harus diutamakan dan dijadikan pegangan utama bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan adalah bagaimana merumuskan norma yang jelas sehingga merumuskan norma secara singkat dan lugas tidak boleh menjadi mengurangi kejelasan rumusannya karena melanggar asas pembentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f UU 12/2011 (Nurfaqih Irfani, Bahan Ajar Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Perancangan Peraturan Perundang-undangan, 2022).

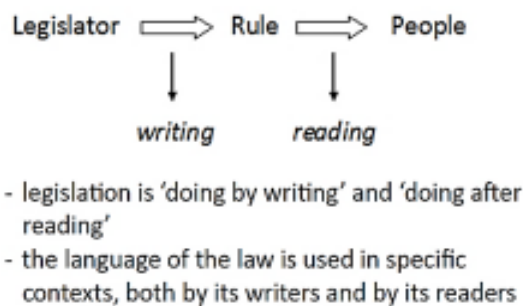
Pemahaman mengenai pentingnya mengutamakan kejelasan makna dalam perumusan norma juga dapat dikaitkan dengan pengertian norma sebagai berikut (Humberto Avila, 2007: 5).

“Norms are neither text nor a set of texts, but the meanings construed from the systematic interpretation of normative texts. Therefore, one can say that provisions are the object of interpretation and norms are its result.”

Pengertian norma di atas sejalan dengan asas kejelasan rumusan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dari pengertian norma tersebut dapat dipahami bahwa norma adalah bukan teks atau sekumpulan teks yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, melainkan makna yang dibangun dari penafsiran sistematis suatu teks normatif tersebut. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan adalah objek penafsiran sedangkan norma adalah hasil dari penafsiran atau makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut. Dengan demikian, jika suatu rumusan norma peraturan perundang-undangan dalam implementasinya dimaknai secara berbeda-beda antara pembaca yang satu dan pembaca lainnya maka sesungguhnya telah terjadi kegagalan dalam merumuskan norma tersebut dan dengan demikian norma tersebut tidak memenuhi asas kejelasan rumusan.

Sehubungan dengan itu, penting pula untuk dipahami bahwa perumusan norma merupakan proses bagaimana mengantarkan suatu norma sebagai substansi hukum (*norm as a legal substance*) menuju pada norma sebagai hasil penafsiran (*norm as a result of interpretation*). Perumusan norma harus menjamin bahwa substansi hukum yang dikehendaki oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sampai maknanya kepada masyarakat yang membaca norma tersebut secara utuh dan benar tanpa ada perubahan makna. Oleh karena itu, perumusan norma tidak hanya sebatas pada bagaimana menuangkan atau menuliskan substansi hukum dalam bentuk kalimat norma (*doing by writing*) tetapi juga memastikan bahwa norma yang dirumuskan, dalam penerapannya akan dibaca dan dimaknai sama oleh

masyarakat (*doing by reading*). Proses mengantarkan norma sebagai substansi hukum yang dikehendaki pada norma sebagai hasil penafsiran masyarakat yang membacanya dapat diilustrasikan dalam gambar sebagai berikut (Nico Florijn, 2016).



Proses merumuskan kalimat norma yang mampu mengantarkan pemaknaan yang sama antara norma sebagai substansi hukum yang dikehendaki pembentuk peraturan kepada norma sebagai hasil penafsiran para pembacanya bukanlah hal yang mudah. Inilah yang menjadi tantangan bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya para perancang peraturan perundang-undangan untuk dapat selalu memastikan bahwa kalimat norma sudah dirumuskan dengan tepat sehingga dapat diimplementasikan dengan baik. Untuk bisa merumuskan norma dengan baik, dibutuhkan adanya pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan pengalaman (*experience*). Pengetahuan untuk merumuskan norma dengan baik dapat diperoleh antara lain dengan mempelajari teknik dan metode dalam perumusan norma, salah satunya adalah metode struktur norma. Keterampilan dapat diperoleh dengan melakukan latihan perumusan norma yang seringkali disimulasikan dalam bimbingan teknis atau pelatihan *legislative drafting*. Pengalaman dapat diperoleh dari keikutsertaan dalam praktik pembentukan peraturan perundang-

undangan yang seringkali dihadapkan dengan masalah atau persoalan baru sehingga seiring dengan bertambahnya “jam terbang” akan bertambah pula pengalaman dalam menemukan solusi atas permasalahan yang dihadapi.

Dalam praktik, seringkali ditemukan masalah dalam perumusan norma antara lain (Pocut Eliza, Bahasa Peraturan Perundang-undangan):

- a. rumusan tidak lugas dan pasti (bertele-tele);
- b. rumusan tidak hemat kata;
- c. rumusan bersifat subjektif;
- d. penggunaan istilah yang tidak konsisten ;
- e. rumusan tidak memberikan kepastian hukum;
- f. rumusan tidak mengandung norma;
- g. tidak jelas perintah norma: dan
- h. tidak taat pada kaidah bahasa Indonesia.

Untuk dapat merumuskan norma hukum dengan baik, setidaknya terdapat 13 (tiga belas) petunjuk yang dapat digunakan untuk membantu merumuskan norma hukum secara jelas (Sri Hariningsih: 2012).

- a. tulislah kalimat secara jelas dan singkat;
- b. letakkan setiap bagian dari kalimat pada urutan yang logis;
- c. hindari penggunaan frasa dan klausula yang rancu;
- d. uraikan kondisi yang kompleks;
- e. gunakan kalimat aktif sejauh mungkin;
- f. gunakan klausula kata kerja dan kata sifat dari pada kata benda;
- g. gunakan kata yang positif walaupun anda ingin menjelaskan yang sifatnya negatif;
- h. gunakan struktur yang paralel;

- i. hindari kemaknagandaan dalam kata dan kalimat;
- j. pilihlah perbendaharaan kata secara cermat;
- k. hindari penggunaan kata benda yang sambung menyambung;
- l. kurangi kata-kata yang tumpang tindih dan asing (tidak ada hubungannya); dan
- m. gunakan model/format yang tepat.

Berkenaan dengan bagaimana agar perumusan norma tingkah laku dalam ketentuan Pasal atau ayat memberikan makna yang jelas, dapat digunakan metode struktur norma. Jika dalam kaidah tata bahasa Indonesia, dikenal adanya struktur kalimat untuk memastikan bahwa suatu kalimat telah tersusun dengan baik dan benar maka dalam perumusan norma pun dikenal adanya struktur norma untuk memastikan bahwa kalimat norma tersusun secara jelas, singkat, dan lugas. Dalam tata Bahasa Indonesia, struktur kalimat terdiri atas subjek, predikat, objek, dan keterangan. Jika suatu kalimat Bahasa Indonesia memenuhi unsur tersebut maka kalimat tersebut merupakan kalimat utuh. Namun dalam konteks perumusan norma, pemenuhan terhadap struktur kalimat belum tentu menjamin bahwa kalimat norma yang dirumuskan telah memenuhi asas kejelasan rumusan dan memberikan efek normatif sebagaimana dikehendaki oleh pembentuknya (Nurfaqih Irfani, Struktur Norma, 2022).

Struktur norma terdiri atas unsur subjek norma, operator norma, objek norma, dan keterangan norma. (Núria Casellas, 2011: 115). Masing-masing unsur tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

- a. Subjek norma adalah unsur dalam kalimat norma yang menunjuk pada orang atau sekelompok orang tertentu yang

dikenai pengaturan (*normadressaat*) atau subjek hukum yang oleh otoritas norma (*norm authority*) dikenai pengaturan dari suatu norma.

- b. Operator norma atau yang disebut juga dengan *legal modalities, deontic operator, norm character, atau function of norm* adalah unsur dalam kalimat norma yang menunjuk pada arah pengaturan norma atau cara keharusan berperilaku (*modus van behoren*). Operator norma harus dimiliki oleh norma tingkah laku karena menentukan karakter normatif norma tingkah laku, apakah berupa suatu kewajiban, keharusan, larangan, atau kebolehan.
- c. Objek norma atau disebut juga dengan *content of the norm* adalah unsur dalam kalimat norma yang menunjuk pada perilaku yang dirumuskan (*normgedrag*) atau pengaturan yang dikenakan terhadap subjek norma.
- d. Keterangan norma adalah unsur dalam kalimat norma yang menunjuk pada keadaan atau kondisi diterapkannya suatu norma (*normcondities*).

Metode struktur norma dapat digunakan oleh pembentuk peraturan untuk mencermati dan membantu memastikan suatu ketentuan Pasal/ayat telah dirumuskan secara jelas, singkat, dan lugas serta tidak menimbulkan bias makna dan multitafsir. Perbedaan struktur kalimat dan struktur norma dapat dilihat dalam contoh kalimat sebagai berikut.

	Setiap Orang	wajib	membayar	pajak	sesuai tagihan pajak.
Struktur Kalimat	Subjek	Predikat		Objek	Keterangan
Struktur Norma	Subjek	Operator	Objek		Keterangan

Contoh di atas menunjukkan bahwa struktur kalimat berbeda dengan struktur norma. Dalam merumuskan kalimat norma tidaklah cukup hanya dengan memastikan pemenuhan struktur kalimatnya saja melainkan juga harus dipastikan juga bahwa dalam kalimat yang dirumuskan tersebut telah memenuhi struktur normanya. Bisa jadi, dalam suatu kalimat norma, meskipun struktur kalimatnya terpenuhi, namun struktur normanya masih belum lengkap sehingga pemaknaannya sebagai suatu norma hukum menjadi tidak jelas. Dalam contoh di atas, jika kata “wajib” dihilangkan sehingga rumusannya menjadi “setiap orang membayar pajak sesuai dengan tagihan pajak” maka kalimat tersebut tetap memenuhi struktur kalimat dengan kata “membayar” sebagai predikatnya. Namun dari sisi struktur norma dapat dilihat bahwa dengan dihilangkannya kata “wajib” maka hilang pula operator normanya sehingga makna dari kalimat norma tersebut menjadi tidak jelas apakah merupakan suatu norma perintah (kewajiban atau keharusan), kebolehan, atau larangan.

Objek norma tidak selalu menunjuk pada tindakan atau perbuatan tertentu melainkan dapat juga menyatakan suatu keadaan atau kondisi tertentu. Norma yang memiliki objek norma berupa tindakan atau perbuatan tertentu disebut dengan *Tun Sollen Norm*, sedangkan Norma yang memiliki objek norma berupa keadaan atau kondisi tertentu disebut *Sein Sollen Norm*. *Sein Sollen Norm* dapat diformulasi sebagai *Tun Sollen Norm* karena pada dasarnya dalam setiap *Sein Sollen Norm* tersebut secara implisit terdapat subjek norma yang diperintahkan untuk pemenuhan suatu keadaan atau kondisi tertentu yang diatur. Perumusan norma tingkah laku sebaiknya menggunakan pola “*tun sollen norm*” karena yang diatur adalah tindakan atau

perbuatan tertentu sehingga lebih menunjukkan kejelasan rumusannya. Contoh: “Sabuk Pengaman pada Kendaraan Bermotor harus memenuhi persyaratan teknis.” Norma ini tidak menyatakan tingkah laku melainkan kondisi atau keadaan pemenuhan persyaratan teknis terhadap sabuk pengaman (*sein sollen norm* dengan subjek norma implisit). Apabila dirumuskan menjadi norma tingkah laku maka subjek normanya menjadi eksplisit, misalnya: “Setiap Pengemudi Kendaraan Bermotor wajib menggunakan sabuk pengaman yang memenuhi persyaratan teknis.” (Von Wright, 1977 dan Van Kralingen, 1996).

B. Metodologi Analisis Dampak Kebijakan dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

1. Penerapan Konsep *Regulation Impact Analysis*

a. Pengertian *Regulatory Impact Analysis*

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan di atas menggambarkan sifat peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum dan ruang lingkup subjek yang diatur adalah berlaku bagi setiap orang. Keberlakuan bagi setiap orang memberikan dampak penerapan yang beragam, terlebih apabila peraturan yang berisi materi muatan yang

memberikan beban kepada masyarakat atau berkaitan dengan hak dan kewajiban, tentu harus dipertimbangkan secara hati-hati dampak sebuah peraturan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kiranya dapat dipertimbangkan beberapa aspek terkait dengan aspek ekonomi, aspek sosial, dan budaya, aspek politik dan keamanan, serta aspek non hukum lainnya. Dengan demikian sebuah peraturan perundang-undangan dapat diterima dan tidak menimbulkan masalah di masyarakat. Oleh karena itu, sebuah peraturan perundang-undangan idealnya menggunakan analisis dampak peraturan perundang-undangan *Regulation Impact Analysis (RIA)* dan mempertimbangkan analisis dampak di dalam merumuskan materi muatan peraturan.

RIA merupakan proses analisis dalam pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. Dengan demikian, poin penting dalam *RIA* adalah:

- *RIA* mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian;
- objek metode *RIA* adalah kebijakan, baik dalam bentuk peraturan maupun dapat juga non peraturan; dan
- metode *RIA* dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.

b. Metode dalam RIA

Sebuah regulasi memiliki dampak. Dampak regulasi yang merugikan harus diminimalisir melalui kerangka analisis regulasi dalam upaya menjamin implementasinya sesuai dengan tujuan pembentukannya. Oleh karena itu, Pemerintah

perlu mengambil sikap dan memastikan bahwa penyusunan dan implementasi kebijakan peraturan perundang-undangan yang disusun memiliki kualitas yang baik. Hal ini disebabkan pada praktiknya sebuah peraturan berdampak kepada *social cost* dan *financial cost* yang besar dalam praktiknya.

RIA merupakan sebuah proses yang sistematis untuk mengidentifikasi dan menguji aspek-aspek yang mungkin terjadi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan melakukan implementasi analisis yang baik, seperti melakukan *Cost Benefit Analysis* maupun dengan metode lainnya. *RIA* dapat membantu para pengambil kebijakan di dalam menyusun proses dan mengambil keputusan pada kebijakan yang efektif dan efisien. Dalam pengambilan kebijakan penyusunan atau perumusan sebuah peraturan perundang-undangan, hendaknya perlu dipahami terlebih dahulu kerangka berpikir pembedaan antara upaya/makna regulasi dengan tujuan regulasi. Tujuan regulasi adalah akhir dari hasil regulasi. Sedangkan makna regulasi adalah upaya yang ditempuh untuk mewujudkan regulasi.

Contoh: Kebijakan pengaturan untuk mengurangi jumlah kecelakaan di jalanan (tujuan). Kebijakan mengurangi kecepatan kendaraan merupakan upaya di dalam mewujudkan tujuan tersebut. Selain itu upaya lain terkait dengan kelengkapan keamanan kendaraan serta meningkatkan kondisi jalan raya merupakan aspek lain. Banyak opsi yang terkait dengan kebijakan.

Dengan demikian Perancang Peraturan Perundang-undangan harus memahami terlebih dahulu, apa yang

menjadi permasalahan dan bagaimana mengatasinya, apakah ada opsi lain. Hal ini penting ketika akan memberikan opsi di dalam perumusan peraturan, Perancang Peraturan Perundang-undangan harus dapat memikirkan jalan keluar secara komprehensif.

Tujuan Kebijakan	Upaya dalam kebijakan
Mengurangi jumlah kecelakaan kendaraan bermotor	- kelengkapan keamanan kendaraan; - standar kecepatan di jalan; - kondisi jalan; dan - dan lain-lain.

RIA merupakan proses. Sebagai sebuah proses, metode *RIA* mencakup beberapa langkah sebagai berikut (Bappenas: 2011):

No.	Tahapan	Keterangan Tahapan
1.	Identifikasi dan Analisis Masalah Terkait Kebijakan	Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (problem) dengan gejala (symptom), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.

2	Penentuan Tujuan	Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan “efektivitas” adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.
3	Pengembangan Berbagai Pilihan/Alternatif Kebijakan untuk Mencapai Tujuan	Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah “do nothing” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (baseline) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan stakeholders dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.

4.	Penilaian terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan, Baik dari Sisi Legalitas Maupun Biaya (<i>Cost</i>) dan Manfaat (<i>Benefit</i>)-nya	Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/ pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (<i>cost</i>) dan manfaat (<i>benefit</i>) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau <i>do nothing</i>).
----	---	--

5.	Pemilihan Kebijakan Terbaik	Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (<i>net benefit</i>), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya, terbesar.
6.	Penyusunan Strategi Implementasi	Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.
7.	Partisi Masyarakat di Semua Proses	Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (<i>key stakeholder</i>).

c. Penerapan Hasil RIA dalam Peraturan Perundang-undangan

Sebuah peraturan perlu diidentifikasi secara fokus terhadap permasalahan yang tujuannya untuk diselesaikan dengan regulasi atau pengambilan kebijakan. Contoh: Identifikasi melibatkan: siapa yang akan terkena dampak kebijakan; bagaimana jumlah dan ukuran dari setiap pihak yang terkena dampak dari kebijakan; apa yang menjadi rasio terkait dengan dampak terhadap pihak-pihak yang terkena dampak kebijakan; seberapa luas efeknya; dan seberapa lama dampak kebijakan ini akan terus ada. Peraturan perundang-undangan agar kiranya memperhatikan:

- 1) batas kemampuan pemerintah untuk memastikan bahwa peraturan dapat dilaksanakan secara efektif;
- 2) identifikasi ukuran permasalahan yang dibandingkan dengan opsi yang lainnya dalam kebijakan;
- 3) kemampuan dari pihak yang terkena dampak kebijakan untuk mengambil tindakan terhadap permasalahan yang diidentifikasi;
- 4) mempertimbangkan dampak lamanya permasalahan yang mungkin muncul.

Perancang Peraturan Perundang-undangan di dalam menyusun sebuah peraturan perundang-undangan kiranya dapat mempertimbangkan *Costs* (Biaya/Beban) seperti apa dari sebuah peraturan yang akan diatur. Pada saat menyusun kiranya dapat mempertimbangkan *costs* dari peraturan dan pihak yang dikenakan, perlu dipertimbangkan antara yang terkena “Dampak Langsung” dan “Tidak

Langsung” dari *costs* regulasi. Dampak langsung adalah dampak yang akan dihadapi oleh pihak yang terkena kebijakan, termasuk *costs*: pembelian perlengkapan baru; tambahan personil yang bekerja; biaya produksi; dan sebagainya.

2. Penerapan Konsep *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology (ROCIPPI)*

Robert dan Ann Seidman, serta Nalin Abeyserkere mengembangkan suatu metode untuk mencari solusi permasalahan dalam masyarakat. Metode tersebut dikenal dengan ROCCIPPI, yaitu singkatan dari *rules* (peraturan), *opportunity* (kesempatan), *capacity* (kemampuan), *communication* (komunikasi), *interest* (kepentingan), *process* (proses), dan *ideology* (ideologi). Metode ROCCIPPI secara substansi berisi tentang *rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, dan ideology*, yang oleh *United States Agency for International Development (USAID)*, dijabarkan sebagai berikut.

- a. *Rule* (Peraturan Perundang-undangan)
Menganalisis seluruh peraturan yang mengatur atau terkait dengan perilaku bermasalah, ini dilakukan untuk mengetahui kelemahan- kelemahan yang terkandung pada peraturan yang sudah ada.
- b. *Opportunity* (Peluang/Kesempatan)
Menganalisis berbagai kesempatan bagi timbulnya perilaku bermasalah.

- c. *Capacity* (Kemampuan)
Menganalisis kemungkinan timbulnya perilaku bermasalah karena faktor kemampuan.
- d. *Communication* (Komunikasi).
Perilaku bermasalah mungkin timbul karena ketidaktahuan pemeran akan adanya peraturan. Ini juga harus dianalisis dalam rangka menemukan sebab perilaku bermasalah.
- e. *Interest* (Kepentingan)
Kategori ini berguna untuk menjelaskan pandangan seseorang tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Pandangan pemeran ini mungkin menjadi penyebab perilaku bermasalah.
- f. *Process* (Proses)
Kategori proses juga merupakan penyebab perilaku bermasalah. Ada empat proses utama, yakni: proses input, proses konversi, proses output, dan proses umpan balik. Proses input menyangkut siapa saja yang dimintai masukan. Proses konversi siapa saja yang menyaring dan mempertimbangkan masukan yang ada untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan. Proses output menyangkut siapa dan dengan cara apa keputusan akan dikeluarkan. Proses umpan balik menyangkut siapa saja yang dimintai umpan balik.
- g. *Ideology* (ideologi).
Kategori ini menunjuk pada sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak.

Identifikasi masalah dengan menggunakan metode ROCCIPi ini biasanya digunakan jika, akar masalah yang dihadapi dalam menyusun peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya tergambar. Oleh karena itu, untuk mendapatkan suatu gambaran yang pasti dan jelas diperlukan suatu kajian agar dapat dilakukan suatu pengkajian yang mendalam hingga mencapai akar permasalahan.

Penerapan metode ROCCIPi ini pada dasarnya telah digunakan dalam berbagai penelitian yang ada di Indonesia khususnya masalah sosial yang diselesaikan dengan peraturan perundang-undangan. Metode ROCCIPi digunakan untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik norma antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal dengan indikator-indikator sebagaimana telah disebutkan diatas, yaitu *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology*. Metode ini banyak digunakan dalam naskah akademik yang disusun untuk menghasilkan suatu rancangan undang-undang ataupun rancangan peraturan daerah. Metode ini tepat diterapkan pada tahapan awal pembentukan undang-undang ataupun peraturan daerah, yaitu pada tahapan perencanaan khususnya dalam penyusunan rancangan undang-undang ataupun rancangan peraturan daerah yang mengacu pada hasil kajian yang ada dalam naskah akademik.

Metode ROCCIPi digunakan untuk menggali akar permasalahan yang sebenarnya di masyarakat. Oleh karena itu, agar dapat menuangkan suatu peraturan perundang-undangan yang akan menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, diperlukan kajian dan riset untuk menentukan akar masalah tersebut. Demikian pula dengan konsepsi rancangan

undang-undang ataupun perancangan peraturan daerah, sebagai peraturan yang sifatnya lebih delegatif. Diperlukan tahapan khusus untuk menjabarkan konsepsi perancangan undang-undang ataupun peraturan daerah, yaitu mengidentifikasi dasar hukum (*legal baseline*). Adapun yang dimaksud dengan *legal baseline* adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku.

3. Penerapan Konsep *Good Regulatory Practices (GRP)*

Good Regulatory Practices (GRP) merupakan suatu proses atau prosedur yang diakui secara internasional yang digunakan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas biaya regulasi domestik. GRP digunakan oleh World Trade Organization (WTO), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) dan Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sebagai salah satu cara yang digunakan dalam upaya meningkatkan kualitas regulasinya.

GRP mencakup prosedur administrasi yang mengatur koordinasi antar pemerintah untuk kegiatan pembuatan peraturan, penilaian dampak, transparansi peraturan, partisipasi, dan akuntabilitas. Menurut Kent Shigetomi terdapat 3 (tiga) bidang inti dari agenda GRP yang berhasil diterapkan di negara-negara dengan strategi ekonomi, sistem hukum, dan budaya administratif yang berbeda. Ketiga bidang tersebut, meliputi:

- a. koordinasi internal kegiatan pembuatan peraturan, khususnya kemampuan untuk mengelola reformasi peraturan dan berkoordinasi dengan pejabat di bidang perdagangan dan kompetisi usaha;
- b. penilaian dampak regulasi (RIA), khususnya kapasitas untuk memastikan bahwa opsi kebijakan yang lebih baik dipilih

dengan menetapkan kerangka kerja yang sistematis dan konsisten untuk menilai dampak potensial dari tindakan pemerintah, termasuk dampak terhadap perdagangan; dan

- c. mekanisme konsultasi publik untuk meningkatkan transparansi, seperti “publikasi untuk komentar” dan praktik lain yang memungkinkan peningkatan terhadap akses yang lebih luas, dan kualitas mekanisme konsultasi.

Peraturan yang baik berdasarkan ukuran GRP adalah peraturan yang memenuhi kriteria sebagai berikut.

- a. melayani tujuan kebijakan diidentifikasi dengan jelas dan efektif dalam mencapai tujuan tersebut;
- b. memiliki dasar hukum dan empiris;
- c. menghasilkan manfaat yang membenarkan penggunaan biaya, mengingat distribusi efek di masyarakat dan mengambil efek ekonomi, lingkungan dan sosial;
- d. meminimalkan biaya dan distorsi pasar;
- e. aturan yang dimuat jelas, sederhana, dan praktis bagi pengguna;
- f. konsisten dengan peraturan dan kebijakan lainnya, transparan bagi regulator dan mereka yang terkena dampak peraturan;
- g. didasarkan pada standar internasional atau nasional yang diselaraskan dengan standar internasional, kecuali alasan yang sah untuk penyimpangan ada;
- h. mengacu pada bagian-bagian dari standar yang mewakili persyaratan minimum untuk memenuhi tujuan yang diinginkan;

- i. menjadi setidaknya perdagangan restriktif untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- j. berbasis kinerja bukan preskriptif;
- k. memberikan perlakuan sama dengan produk asal nasional dan produk seperti diimpor dari Negara Anggota; dan
- l. ditinjau untuk mempertahankan fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan.

Ketentuan pada huruf (i) dan huruf (k) ditujukan khusus dalam pembentukan peraturan dalam bidang ekonomi akan tetapi, indikator lainnya tetap relevan digunakan sebagai alat ukur peraturan perundang- undangan yang baik. Oleh karena itu, dalam pemanfaatan metode GRP guna menyusun indikator suatu rancangan peraturan daerah yang telah melalui proses pengharmonisasian, penulis tidak akan menggunakan huruf (i) dan (k) sebagaimana tersebut diatas sebagai salah satu acuan dalam analisa.

GRP dimaksudkan untuk mempromosikan tata kelola yang baik dalam proses regulasi, khususnya transparansi, kepastian dan akuntabilitas. Metode yang ada dalam GRP dapat dipergunakan sebagai salah satu alat untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang- undangan. Hal ini diperkuat dengan pendapat Enny Nurbaningsih dalam paparannya tentang “Implementasi *Good Regulatory Practice (GRP)* Dalam Rangka Transparansi Regulasi di Indonesia.” Enny Nurbaningsih memaparkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 khususnya pada Pasal 5 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 merupakan dasar hukum GRP di Indonesia. Pasal 5 UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat digunakan untuk mengidentifikasi

jelas atau tidaknya suatu peraturan didefinisikan, tingkat pemerintahan yang tepat untuk membentuk peraturan, sesuai dengan peraturan lain mengenai jenis, hierarki, dan substansi, peraturan dapat diterapkan atau tidak, peraturan dapat diberlakukan atau tidak, dan transparansi dalam membuat peraturan.

Berdasarkan penjabaran diatas, pada dasarnya dapat dilihat bahwa prinsip-prinsip yang digunakan dalam GRP sebenarnya mengadopsi prinsip-prinsip yang diterapkan dalam RIA. Dengan demikian, baik RIA maupun GRP memiliki metode yang sejalan dalam upaya untuk menghasilkan suatu peraturan yang baik. GRP dan RIA tidak hanya memiliki kesamaan, tetapi pasti memiliki perbedaan juga. GRP bergerak pada suatu konsep yang lebih besar dari RIA dalam analisa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. GRP menganalisa secara konseptual, sedangkan RIA menganalisa pada tataran konkritisasi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 5 menjabarkan syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam Pasal 6 merupakan syarat materiil pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua pasal tersebut dalam proses harmonisasi berfungsi dalam pengharmonisasian pada tingkat konseptual maupun norma yang abstrak dan/atau konkrit.

GRP berfungsi dalam tahapan pengharmonisasian khususnya pada tingkatan konsep dari suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tahapan harmonisasi seharusnya tidak hanya sampai pada tahapan norma dan aturan – aturan yang dipahami sebagai satu ukuran hirarki. Harmonisasi harus mampu menyelaraskan konsep rancangan peraturan perundang-undangan dengan konsep peraturan perundang- undangan secara lebih luas.

Oleh karena itu, penulis akan menggunakan metode GRP untuk menelusuri politik hukum terbentuknya suatu Undang-Undang atau Perda karena menurut penulis dalam melakukan pengharmonisasian rancangan Undang-Undang, rancangan Perda ataupun peraturan perundang-undangan lainnya perlu dipahami politik hukumnya terlebih dahulu. Setelah memahami politik hukum dibalik terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan, maka akan lebih mudah dalam melakukan pengharmonisasian pada tingkatan norma. Dengan demikian tahapan GRP ini tepat digunakan dalam tahapan perencanaan dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

Memahami politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan penulis gali dari NA dan risalah-risalah rapat pembahasan rancangan Perda. NA akan menunjukkan maksud dan tujuan disusunnya rancangan Perda yang ditelaah dari sisi keilmuan yang terkait dengan substansi pengaturan yang ada dalam rancangan Perda. Sedangkan, risalah rapat akan menunjukkan political will para pembentuk peraturan perundang-undangan yang mengarah pada maksud dan tujuan yang sebenarnya membentuk atau menyusun peraturan perundang-undangan tersebut.

Dari tahapan tersebut dapat dilihat mengapa pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan tidak dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, dengan mengetahui penyebabnya dengan panduan dari metode GRP, maka ditemukan permasalahan dalam pelaksanaan pengharmonisasian rancangan Perda untuk selanjutnya akan dipilih cara penyelesaian yang terbaik atas permasalahan tersebut.

C. RANGKUMAN

1. Norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Norma mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya. Norma dapat mengandung suruhan, perintah, larangan, dan keharusan. Norma dapat dibentuk secara tertulis atau dapat terbentuk karena kebiasaan (tidak tertulis).
2. Para ahli hukum menggambarkan hubungan antar norma hukum dalam suatu bangunan teori jenjang norma hukum. Pemikiran ini dipelopori oleh Adolf Julius Merkl yang menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsanlitz*). Menurut Merkl, suatu norma hukum pada satu sisi bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya dan pada sisi lain menjadi sumber dan dasar bagi norma di bawahnya. Selanjutnya Hans Kelsen, mengembangkan teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang menyatakan bahwa norma hukum tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu hirarki (tata susunan) norma hukum. Norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma hukum yang paling tinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut serta bersifat hipotetif dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Hans Nawiasky, yang juga adalah murid dari Hans Kelsen, mengembangkan teori ini secara lebih detail menjadi teori tata urutan norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dengan mengelompokkan jenjang atau lapisan norma hukum menjadi empat kelompok, yaitu *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *Formel Gesetz* (undang-undang 'formal'), serta *Verordnung* (aturan pelaksana) dan *Autonom Satzung* (aturan otonom).

3. Norma dapat digolongkan menjadi norma primer dan norma sekunder. Norma primer adalah norma perilaku, sedangkan norma sekunder adalah norma yang menetapkan sanksi jika norma primer dilanggar. Perintah perilaku mewujudkan isi norma yang dapat menampilkan diri dalam berbagai wajah. Penggolongan isi norma tingkah laku (pada umumnya) adalah:
 - a. perintah (*gebod*), adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
 - b. larangan (*verbod*), adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
 - c. pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi), adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan
 - d. izin (*toestemming*), adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.
4. Agar perumusan norma tingkah laku dalam ketentuan Pasal atau ayat memberikan makna yang jelas, dapat digunakan metode struktur norma. Jika dalam kaidah tata bahasa Indonesia, dikenal adanya struktur kalimat untuk memastikan bahwa suatu kalimat telah tersusun dengan baik dan benar maka dalam perumusan norma pun dikenal adanya struktur norma untuk memastikan bahwa kalimat norma tersusun secara jelas, singkat, dan lugas. Dalam tata Bahasa Indonesia, struktur kalimat terdiri atas subjek, predikat, objek, dan keterangan. Dalam konteks perumusan norma, selain pemenuhan terhadap struktur kalimat, untuk menjamin bahwa kalimat norma yang dirumuskan telah memenuhi asas kejelasan rumusan dan memberikan efek normatif sebagaimana dikehendaki oleh pembentuknya perlu dipastikan bahwa kalimat norma telah memenuhi stuktur norma

yang meliputi subjek norma, operator norma, objek norma, dan keterangan norma.

5. Pembentukan peraturan perundang-undangan, idealnya telah dilakukan analisis dampak kebijakan dengan menggunakan metode yang terukur dan telah diakui penerapannya. Beberapa metode yang dapat digunakan dalam melakukan analisis dampak kebijakan antara lain: *Regulation Impact Analysis (RIA)*, *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology (ROCIPPI)*, dan *Good Regulatory Practices (GRP)*.

D. LATIHAN

1. Jelaskan mengenai teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*)?
2. Jelaskan penerapan metode struktur norma dalam penyusunan kalimat norma perundang-undangan?
3. Langkah apa saja yang menjadi tahapan dalam penerapan Metode RIA, jelaskan!

BAB IV PENUTUP

A. Dukungan Belajar Peserta

Untuk dapat memahami modul metodologi penyusunan peraturan perundang-undangan secara komprehensif, pengajar menyampaikan materi dan memberikan latihan pada peserta, sehingga peserta diharapkan mampu memahami dan menerapkan metodologi penyusunan peraturan perundang-undangan. Untuk menunjang pemahaman, peserta dapat mempelajari referensi pembelajaran di luar modul terkait dengan permasalahan di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

B. Tindak Lanjut

Peserta diharapkan secara aktif membaca isi modul metodologi penyusunan peraturan perundang-undangan, mengerjakan latihan, dan melaksanakan kegiatan pembelajaran, baik dengan dukungan belajar oleh Widyaiswara/Pengajar atau pembelajaran mandiri yang dilakukan oleh Peserta, baik secara mandiri maupun berkelompok (*peer group study*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita VI)*, Disertasi Doktor, Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

_____, *Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang*, Kompas 1988.

Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, PT Rineka Cipta, 1997.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, 1992.

Fitriani Ahlan Sjarif, *Review Modul Metologi Norma*, 2022

Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia, 2011.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971, diterjemahkan oleh Raisul Muftaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2008.

Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Berkely, University of California Press, 1978, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2008.

Has Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.

Humberto Avila, *Theory of Legal Principles*, Springer, 2007.

- Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2005.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Kanisius, 2007.
- Nico Florijn, *Drafting with Clarity*, Bahan Ajar pada *Pelatihan Legislative Drafting* di Akademi Legislasi Belanda, Den Haag, 2016
- Núria Casellas, *Legal Ontology Engineering: Methodologies, Modelling Trends, and the Ontology of Professional Judicial Knowledge*, the Netherlands: Springer, 2011.
- Nurfaqih Irfani, “Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16., No. 3 - September 2020.
- Nurfaqih Irfani, *Metodologi Penyusunan Peraturan Perundang-Undanguan: Struktur Norma*, Bahan Ajar Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- Nurfaqih Irfani, “Omnibus Law: antara Metode dan Teknik Perundang-Undanguan serta “Best Practice” Di Jerman Sebagai Perbandingan”, dalam *Monograf Dekonstruksi Perundang-Undanguan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022.
- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, 2017.

Reed Dickerson, *Teaching Legal Writing in the Law Schools (With a Special Nod to Legal Drafting)*, Maurer School of Law Indiana University, 1979.

Sri Hariningsih, *Perumusan Norma dan Bahasa Peraturan Perundang-undangan*, makalah disampaikan pada kegiatan bimbingan teknik Perancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Serang, 2012.

Suhariyono, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, Papas Sinar Sinanti, Cet. I, 2022.

Pocut Eliza, Pocut Eliza, *Bahasa Peraturan Perundang-undangan*, Bahan Ajar Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Van Kralingen, *Frame-based Conceptual Models of Statute Law*, 1996.

Von Wright, *Norm and Action: a Logical Enquiry*, 1977.

Winfried Kluth, "Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft", dalam *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Winfried Kluth & Gunter Krings, et. Al., Germany: C.F. Muller, 2014.

GLOSARIUM

- Peraturan Perundang-undangan : Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- Perancang : Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/ atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- Norma : Segala aturan yang harus dipatuhi yang mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya.
- Metodologi : Ilmu tentang metode atau uraian tentang cara dan langkah yang tepat (dalam menganalisis sesuatu) untuk mencapai tujuan tertentu.
- Metode : Cara teratur yang digunakan untuk memudahkan pelaksanaan suatu

- pekerjaan agar tercapai sesuatu yang dikehendaki.
- Metodologi Penormaan : Metode atau uraian bagaimana cara dan langkah menormakan peraturan secara tepat dan baik guna memudahkan penerapannya sesuai dengan keinginan/tujuan yang dikehendaki.
- Metode Perundang-undangan : Pilihan cara atau langkah apapun yang dapat ditempuh guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai dengan kebutuhan dan tujuan pembentukan hukum dalam masyarakat
- Teknik Perundang-undangan : Pedoman atau standar baku yang dibentuk dan disepakati bersama guna menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan untuk menjamin konsistensi, kepastian, dan tertib hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.
- Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan : Materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

