

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diterbitkannya peraturan daerah didasarkan pada perkembangan pemerintahan daerah yang semakin diperluas sebagai akibat dari perubahan sistem pemerintahan di Indonesia. Sebelumnya, pemerintahan di Indonesia dilakukan oleh pemerintah pusat, namun sejak diterapkannya sistem pemerintahan otonomi daerah, pemerintahan daerah mulai dilakukan oleh pemerintah daerah.

Peraturan daerah diterbitkan untuk mengatur kegiatan di daerah dan mengatur hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Peraturan daerah diterbitkan oleh pemerintah daerah dan diatur oleh Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah. Peraturan daerah diterbitkan untuk mengatur berbagai aspek kegiatan di daerah, seperti perencanaan pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, dan lain-lain.¹

Peraturan daerah juga diterbitkan untuk mengatur hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat, seperti mengatur hak dan kewajiban masyarakat, mengatur pemberian pelayanan publik, dan lain-lain. Peraturan daerah juga merupakan salah satu bentuk dari regulasi yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mengatur kegiatan di daerah dan memastikan bahwa kegiatan di daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.² Oleh karena itu, peraturan daerah sangat penting untuk menjamin kelancaran pemerintahan di daerah dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

¹ Asri Lasatu, “*Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD*,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 2 2020, hlm 201.

² Muhammad Suharjono, “*Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*,” *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 2014, hlm. 21.

Pentingnya peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk regulasi yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mengatur kegiatan di daerah, seperti perencanaan pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, dan lain-lain.

Namun, dalam pelaksanaannya, pembentukan peraturan daerah seringkali mengalami masalah. Beberapa masalah yang sering muncul antara lain peraturan daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah, peraturan daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, peraturan daerah yang tidak efektif dalam pelaksanaannya, serta peraturan daerah yang tidak dilaksanakan dengan baik.

Oleh karena itu, penting untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan daerah yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan daerah.³ Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan daerah yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Pemerintah daerah memiliki peran yang cukup penting dalam pembentukan peraturan daerah.⁴ Hal ini karena peraturan daerah merupakan salah satu bentuk regulasi yang digunakan untuk mengatur kegiatan di daerah, sehingga peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting untuk menjamin kesesuaian peraturan dengan kebutuhan daerah.

Peraturan daerah dapat dibuat oleh pemerintah daerah sendiri atau dapat juga dibuat oleh pemerintah daerah setelah melalui proses konsultasi dengan masyarakat. Pemerintah daerah

³ Ibid, hlm. 23.

⁴ Bagir Manan dalam Tjandra, W. Riawan dan Harsono, Kresno Budi. (2009). *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm 13.

dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan aspek-aspek seperti kebijakan pemerintah, kebutuhan masyarakat, serta kondisi daerah. Hal ini penting untuk menjamin bahwa peraturan yang dibuat sesuai dengan kondisi daerah dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemerintah daerah juga harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* dalam pembentukan peraturan daerah. *Good governance* mencakup prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, serta keterbukaan informasi.⁵ Pemerintah daerah harus menjamin bahwa proses pembentukan peraturan daerah dilakukan dengan transparan dan akuntabel, serta memperhatikan partisipasi masyarakat dan keterbukaan informasi. Selain itu, pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek hukum dalam pembentukan peraturan daerah.

Peraturan daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.⁶ Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek konsistensi dalam pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah harus konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta harus konsisten dengan peraturan daerah yang telah diterbitkan sebelumnya.

Serta Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek koordinasi dalam pembentukan peraturan daerah. Pemerintah daerah harus melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam pembentukan peraturan daerah.⁷ Koordinasi ini diperlukan untuk

⁵ Harry Alexander. *Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia*. Jakarta : PT. XSYS Solusindo, 2006, hlm. 26.

⁶ Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Undang-undang dan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Aristo Evandy A. Barlian, “Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Prespektif Politik Hukum,” FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum 10, no. 4 (2017), hlm 608.

menjamin bahwa peraturan daerah yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional atau provinsi. Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek efektivitas dalam pembentukan peraturan daerah.

Peraturan daerah harus efektif dalam mewujudkan tujuan yang ingin dicapai, serta harus efektif dalam pelaksanaannya. Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek keterbacaan dalam pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah harus ditulis dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat, sehingga masyarakat dapat memahami dan mengikuti peraturan yang diterbitkan. Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek evaluasi dalam pembentukan peraturan daerah.

Maka Pemerintah daerah juga harus melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah yang diterbitkan, untuk mengetahui efektivitas peraturan tersebut dalam mewujudkan tujuan yang ingin dicapai, dan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut perlu diubah atau tidak. Secara keseluruhan, peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting untuk menjamin bahwa peraturan yang diterbitkan sesuai dengan kebutuhan daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan efektif dalam pelaksanaannya.

Pemerintah daerah harus memperhatikan berbagai aspek dalam pembentukan peraturan daerah, seperti kebijakan pemerintah, kebutuhan masyarakat, serta kondisi daerah, serta harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance*, aspek hukum, konsistensi, koordinasi, efektivitas, keterbacaan, dan evaluasi dalam pembentukan peraturan daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek ketersediaan sumber daya dalam pembentukan peraturan daerah. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa sumber daya yang

dibutuhkan untuk melaksanakan peraturan daerah tersedia, sehingga peraturan daerah dapat dilaksanakan dengan efektif.⁸

Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek keterkaitan dengan peraturan lain dalam pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah harus keterkaitan dengan peraturan lain yang berlaku di daerah tersebut, seperti peraturan tentang perencanaan pembangunan, peraturan tentang pengelolaan sumber daya alam, dan peraturan lain yang berhubungan dengan peraturan daerah yang diterbitkan.⁹ Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek monitoring dan evaluasi dalam pembentukan peraturan daerah.

Pemerintah daerah harus memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan daerah, untuk mengetahui apakah peraturan daerah tersebut efektif dalam mencapai tujuan yang diinginkan, serta untuk mengetahui apakah perlu dilakukan perubahan pada peraturan daerah tersebut. Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek komunikasi dalam pembentukan peraturan daerah. Pemerintah daerah harus melakukan komunikasi yang efektif dengan masyarakat dan stakeholders lainnya, untuk menjelaskan peraturan daerah yang diterbitkan, serta untuk mendapatkan masukan dan dukungan dari masyarakat dan stakeholders lainnya.¹⁰

Peraturan otonomi, dalam berbagai undang-undang organik yang pernah berlaku selama ini sering kali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Misalnya pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua undang-undang tersebut lahir atas perintah UUD 1945. Hal ini terjadi

⁸ Janpatar Simamora, *Reformasi Birokrasi Good Governance dan Etika Pelayanan Publik*. Jurnal ilmu administrasi, STIA LAN Bandung, Vol. X, NO. 1, 2013, hlm 1-21

⁹ Bagir Manan. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung, hlm. 8.

¹⁰ A. Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Ilmu Hukum INOVATIF* 2, no. 4 2004, hlm. 106.

disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah UUD 1945 Pra-amandemen terlalu sederhana dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.¹¹ Sehingga undang-undang organik memegang ancaman semacam *mandate blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik dominan.

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, tepatnya pada Perubahan Kedua, Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat plus 18A dan 18B yang masing masing terdiri dari 2 ayat.

Paling tidak ada 7 prinsip penting yang digariskan oleh Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni:

- Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut atas otonomi dan tugas pembantuan
- Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya
- Prinsip kekhususan dan keragaman daerah
- Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya
- Prinsip badan perwakilan dipilih dalam pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.¹²

Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah yang lahir Pasca Amandemen Pasal 18 UUD 1945 dapat menjadi titik pijak penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹³

Pemerintah daerah juga harus memperhatikan aspek pengawasan dalam pembentukan peraturan daerah. Pemerintah daerah harus mengawasi pelaksanaan peraturan daerah, untuk menjamin bahwa peraturan daerah tersebut dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan, serta untuk mengatasi masalah yang muncul selama pelaksanaan peraturan daerah.

Urusan pemerintahan sendiri dalam konteks saat ini diatur dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah. Telah ditentukan tiga jenis urusan pemerintahan, yakni urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya merupakan kewenangan

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Press 2006, hlm. 352.

¹² Bagir Manan, *Menyosong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta:Pusat Studi Hukum UI,2001, hlm. 4.

¹³ Sirajuddin,Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*. Setara Press. 2015, hlm.79.

pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, serta urusan pemerintahan umum yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁴

Dalam konteks pembentukan peraturan daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program pembentukan peraturan daerah/program legislasi daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹⁵

Berlakunya Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah, menjelaskan kedudukan dan fungsi pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) Pemerintah Daerah dan DPRD bersama-sama melaksanakan Otonomi Daerah. Ini merupakan perintah Pasal 1 Undang- Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan peraturan daerah menurut Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan daerah merupakan peraturan yang

¹⁴ Lihat Pasal 9 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Dian Agung Wicaksono ,Faiz Rahman, “*Penafsiran Terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah Negara Hukum : Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 11, no. 2 2020, hlm. 232.

dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang berwenang dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan daerah merupakan peraturan yang harus diakui, dihormati, dan dilaksanakan oleh setiap pihak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan daerah berkedudukan sebagai peraturan yang berada dibawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti peraturan pemerintah, undang-undang, dan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Namun, peraturan daerah tetap berlaku di wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan dan harus diakui, dihormati, dan dilaksanakan oleh setiap pihak yang berada di wilayah tersebut.

Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. UU PPP ini mengatur tentang prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari pengusulan hingga penerbitan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang ini mengatur tentang beberapa hal, diantaranya:

- Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan
- Persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
- Pengawasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan
- Sanksi yang diterapkan jika terdapat pelanggaran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
- Pencabutan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku lagi

Undang-Undang ini diharapkan dapat memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan yang diterbitkan di Indonesia, serta memastikan bahwa peraturan perundang-undangan

yang diterbitkan sesuai dengan standar yang ditetapkan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹⁶

Dilihat dari persoalan tersebut maka peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur, serta supaya pemerintahan dapat berjalan baik. Maka dari itu dalam penelitian ini Penulis memberi judul **“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah Penulis uraikan diatas dapatlah dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penulisan penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia?
2. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan dan penelitian tentu saja mempunyai tujuan sehubungan dengan pencarian penyelesaian masalah-masalah yang sedang diteliti. Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

¹⁶ A. Zarkasi, op.cit, hlm 108.

2. Untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memperkaya ilmu pengetahuan dan menambah wawasan bagi pembaca khususnya mahasiswa yang mengambil konsentrasi Hukum Tata Negara tentang peran pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah

b. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat sebagai informasi dan menjadi referensi bagi pihak lain dalam menunjang ilmu pengetahuan maupun untuk penelitian lainnya

c. Manfaat Bagi Penulis

Sebagai suatu pembelajaran dan syarat bagi Penulis dalam menyelesaikan pendidikan strata 1 (satu) di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tradisi Hukum dan Pemberlakuan Hukum

Tradisi hukum yang berbeda antara negara satu dengan yang lain merupakan produk sejarah, yakni wujud dari pergumulan nilai-nilai agama, budaya, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek nilai-lainnya diluar hukum. Sehingga tidaklah aneh antara hukum yang satu dengan hukum yang lain terdapat persamaan dan perbedaan dalam pembentukan hukumnya.

There are a number of factors that can be used as indicators to classify the legal system of certain countries into a tradition of its own, including:

- Historical background and development of the legal system
- Distinctive characteristics of his way of thinking
- Different institutions
- Types of known sources of law and their use and:
- Ideology.

Ada sejumlah faktor yang dapat dijadikan indikator untuk menggolongkan sistem hukum negara-negara tertentu menjadi suatu tradisi sendiri, antara lain:

- Latar belakang sejarah dan pembangunan sistem hukumnya
- Karakteristik khas dari cara berpikirnya
- Pranata-pranatanya yang berbeda
- Jenis-jenis sumber hukum yang dikenal dan penggunaannya dan:
- Ideologinya.¹⁷

Dalam kaitanya dan pembentukan hukum, maka bagian ini hanya menguraikan dua tradisi saja, yakni tradisi hukum Anglo Saxon dan tradisi hukum Eropa Kontinental.

1. **Common Law**

Tradisi Hukum *common law* merupakan sistem hukum yang berasal dari Inggris yang kemudian menyebar ke negara-negara yang berada di bawah pengaruh Inggris. Lebih tepatnya negara yang dahulu menjadi jajahan atau kolonial dari Inggris, seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan lain sebagainya. Sendi utama dari hukum *common law* adalah penekanan pada yurisprudensi. Sistem Hukum *common law* berkembang dari kasus-kasus konkrit dan dari kasus konkrit yang kemudian muncul berbagai kaidah dan asas hukum.

Sistem *common law* mempunyai tiga karakteristik, yaitu yurisprudensi dipandang sebagai sumber hukum yang utama, dianutnya doktrin *strare decisis*, adanya *adversary system* dalam proses peradilan. Sehingga hakekat *common law* adalah sebuah *judge made law*, artinya hukum yang dibentuk oleh peradilan hakim-hakim kerajaan dan dipertahankan berkat kekuasaan yang diberikan kepada preseden preseden (putusan) hakim-hakim.

¹⁷ Peter de Cruz. *Law In A Changing World*. (London: Cavendish Publishing LTD., 1995), hlm. 3

Dianutnya yurisprudensi sebagai sumber hukum yang utama, merupakan suatu produk dari perkembangan yang wajar dari hukum Inggris yang tidak dipengaruhi oleh hukum Romawi. Menurut Philip S. James, terdapat dua alasan mengapa dianutnya yurisprudensi, yaitu alasan psikologis dan alasan praktis.

Alasan psikologis adalah setiap orang yang ditugasi untuk menyelesaikan perkara, ia cenderung sekuat tenaga mencari alasan pembeda atas putusannya dengan merujuk kepada putusan yang telah ada sebelumnya dari pada memikul tanggung jawab atas putusannya sendiri. Sedangkan alasan praktisnya adalah diharapkan adanya putusan yang seragam, karena sering dikemukakan bahwa hukum harus mempunyai kepastian daripada menonjolkan keadilan pada setiap kasus yang terjadi.¹⁸

Sistem hukum *common law* terkait oleh asas *stare decisis* yakni asas yang menyatakan bahwa keputusan hakim yang terdahulu harus diikuti oleh hakim yang memutuskan kemudian. Pembentukan hukum melalui yurisprudensi dalam sistem hukum *common law* dirasakan berjalan terlalu lambat, karena tidak semua kasus atau sengketa diselesaikan melalui pengadilan, maka dalam perkembangannya, tradisi hukum *common law* juga menggunakan pembentukan hukum melalui Undang-Undang yang dilakukan oleh Parlemen.¹⁹

Karakteristik ketiga *common law* adalah adanya *adversary system*. Dalam sistem ini kedua belah pihak akan bersengketa yang masing-masing menggunakan *lawyer*-nya berhadapan didepan seorang hakim. Masing-masing pihak Menyusun strategi sedemikian rupa dan mengemukakan sebanyak-banyaknya alat bukti di depan pengadilan. Para *lawyer* tidak ubahnya seperti para aktor dalam suatu drama. Sedangkan hakim duduk di kursi hakim layaknya seorang wasit dalam suatu pertandingan sepak bola yang hanya mengatur permainan yang sekali-kali juga memberikan kartu kuning atau kartu merah bagi pihak yang tidak menjunjung tinggi aturan main. Apabila diperlukan *jury*, hakim tidak memberi putusan, mana yang menang atau mana

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta Kencana, Philip S. James. *Introduction To English Law*. London: English Language Book Society, 2008, hlm. 295

¹⁹ Sunaryati Hartono. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Citra Aditya Bakti Bandung. 1991, hlm 104.

yang kalah atau tertuduh bersalah atau tidak bersalah. Hakim hanya memberi perintah kepada *jury* untuk mengambil dan *jury* lah yang mengambil keputusan putusan itu harus diterima oleh hakim dan terlepas ia setuju atau tidak setuju terhadap putusan tersebut.

2. Civil Law

Sementara sistem hukum Eropa Kontinental adalah tradisi hukum yang berkembang di dataran Eropa. Dalam sejarah hukum modern, Prancis disebut sebagai negara paling dahulu menggunakan sistem ini. Sistem hukum Kontinental mengutamakan hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya.

Karena itu dinegara-negara yang berada dalam sistem hukum kontinental selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis bahkan dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi).²⁰

Perbedaan karakteristik *civil law* yang “administratif” dan *Anglo Saxon* yang “judicial” tidak bisa dilepaskan dari latar belakang kekuasaan raja. Pada zaman Romawi kekuasaan yang menonjol dari raja adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan-kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif sehingga pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Sebaliknya di Inggris kekuasaan utama dari raja adalah memutus perkara. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, sehingga hakim-hakim peradilan adalah delegasi raja, tetapi bukan melaksanakan kebiasaan umum Inggris sebagaimana dilakukan oleh raja sebelumnya.²¹

Karakteristik lain dari *civil law* adalah hakim tidak terikat pada presiden sehingga undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif menjadi sumber yang utama. Hal ini tidak

²⁰ Bagir Manan. *Dasar-dasar perundang-undangan*, Jakarta, 1992 hlm. 6

²¹ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, hlm. 73

dapat dilepaskan dari pengaruh Perancis yang mengharuskan *arrets de reglement*, artinya putusan harus didasarkan atas aturan yang dibuat parlemen. Pasal 5 *Code Civil* Perancis menetapkan bahwa pengadilan harus menerapkan *code civil* secara ketat. Para hakim harus memberikan alasan atas putusnya dan tidak dapat membuat putusan untuk diterapkan secara umum. Apa yang dituangkan di dalam *Code Civil* Perancis ini menjadi panutan negara-negara Eropa lainya.²²

3. Sistem Hukum Indonesia

Akhir-akhir ini yang sangat mencolok dalam sistem hukum di Indonesia adalah dominanya peran pemerintah dan parlemen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sementara lembaga perdilan (hakim) tidak lebih sekedar dari pelaksana atau meminjam istilah Bagir Manan hakim tidak lebih dari sekedar mulut undang-undang.

Menurut Bagir Manan makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal:

- Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
- Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.²³

²² Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 293.

²³ Bagir Manan, *op.cit* , hlm. 8 .

Akibat terlalu dominannya peran pemerintah dan parlemen dalam pembentukan hukum tertulis yang diselimuti kondisi politik yang tidak demokratis di Indonesia maka telah menghasilkan potret penegakan hukum yang represif. Hukum tidak lagi menampakkan diri sebagai instrument keadilan dan kemanfaatan tetapi lebih menampakkan diri sebagai instrumen kekuasaan yang otoriter.

B. Hakikat Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana isi Ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945). Ketentuan tersebut secara historis diartikan dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), sebagai Negara yang berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).²⁴ Pemahaman akan konsep negara hukum itu menjadi suatu pandangan bahwa segala tindakan dalam penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan hukum. Keabsahan tindakan pemerintah harus dilihat dari acuan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Sejarah Singkat Asas Legalitas berawal dari pungutan Pajak. Di AS dikenal dengan istilah “*taxation without representation is robbery*” di Inggris dikenal dengan istilah “*no taxation without representation*”.

Setelah amandemen, UUD NRI 1945 memaknai Pasal 1 ayat (3) tersebut dengan menghubungkan pada prinsip negara hukum yang demokratis, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 I ayat (5) UUD NRI 1945. Terlebih, ketentuan Pasal 28 I ayat (5) UUD NRI 1945 itu menentukan:

²⁴ Janpatar Simamora, *Tafsir makna negara hukum dalam prespektif Undang-Undang negara republik Indonesia tahun 1945*. Jurnal dinamika hukum, Universitas Jendral Soedirman, Vol. 14, No. 3, 2014, hlm 549.

Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip negara hukum yang demokratis, menekankan pada aktivitas penyelenggaraan negara yang mendeskripsikan pada hubungan antara hukum, demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Melihat penyelenggaraan negara yang berdasarkan prinsip tersebut, maka harus diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan kata lain, pemikiran negara hukum yang didasarkan pada Konstitusi, mengandung pemahaman akan penempatan supremasi hukum dan jaminan pelaksanaan hak asasi manusia (HAM) dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip negara hukum yang ditempatkan dalam batang tubuh UUD NRI 1945, merupakan upaya dalam mewujudkan tujuan negara yang termaksud dalam pembukaan UUD.

The founding fathers (pendiri bangsa) kita ini telah menetapkan tujuan bangsa ini dan termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan (*preamble*) tersebut dapat diamati dari beberapa frasa, diantaranya : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Beberapa tujuan ini, menjadi ukuran yang terus menerus diperjuangkan oleh pemerintah. Karenanya, dalam batang tubuh tepatnya Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI 1945 menentukan: *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*

Mengingat betapa pentingnya, eksistensi peraturan perundang-undangan di negara ini, maka pemahaman secara komprehensif harus menjadi prioritas dalam pembentukannya. Dengan maksud, memahami hakekat peraturan perundang-undangan baik dalam tataran filosofis, teoritis maupun dogmatik. Pemikiran ini dipengaruhi oleh pemikiran J. Gijjels, (membagi 3

lapisan, yakni dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum) yang pada akhirnya diarahkan kepada praktik hukum menyangkut 2 (dua) aspek utama yakni pembentukan hukum dan penerapan hukum.²⁵

Membicarakan tentang peraturan Perundang-undangan adalah persoalan hukum tertulis. Para pemikir sosiologis tentang hukum menganggap bahwa hukum tertulis itu banyak mengandung kelemahan-kelemahan terutama dalam hal mengikuti perkembangan zaman. Selain itu hukum tertulis hanya mengejar kepastian dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat yang tumbuh seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Berbeda dengan pemikiran sosiologis tersebut diatas, hukum tertulis (peraturan Perundang-undangan) mempunyai kelebihan dengan hukum yang tidak tertulis, karena selain perubahan/prilaku yang diharapkan dapat direncanakan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Juga perubahan/prilaku yang diharapkan dimaksud dapat dilakukan dalam waktu yang cepat. Namun demikian, kehadiran hukum (peraturan perundang-undangan) tidak boleh/harus selaras dengan hakikat hukum sebagaimana dikemukakan oleh para pemikir tentang hukum antara lain:

1. Socrates²⁶ berpendapat bahwa hakikat hukum (peraturan perundang-undangan adalah keadilan.) Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup Bersama, yaitu keadilan. Sejalan dengan pendapat Socrates, Plato mencanangkan suatu tatanan dimana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna.
2. Plato²⁷ berpendapat bahwa hukum itu ada karena adanya suatu perjanjian atau kontrak. Perjanjian ini terjadi semata-mata karena manusia itu adalah makhluk sosial, sehingga selalu ada keinginan untuk hidup bermasyarakat. Hukum dan negara bertujuan untuk ketertiban dan kemandirian. Dengan demikian hakekat hukum menurut mereka dapat dikatakan adalah untuk ketertiban dan keamanan.

²⁵ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Cetakan ke-IV, Yogyakarta, hlm. 10

²⁶ Socrates, dalam J.J Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan Jakarta, 1958. hlm. 9.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

3. Rousseau²⁸, tokoh yang mengemukakan teori kedaulatan rakyat berpendapat bahwa hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.
4. Cicero²⁹, berpendapat bahwa hakekat hukum merupakan keharusan rasio manusia. Rasio manusia dimaksudkan rasio ilahi. Jadi hukum merupakan keharusan kehendak ilahi bagi manusia agar bisa hidup aman damai sebagai manusia.
5. Thomas Hobbes³⁰, tanpa hukum manusia yang satu akan menjadi serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lain (keadaan disorder). Tidak ada peraturan yang mengatur. Untuk itulah diperlukan negara. Disinilah asal mulanya ide tentang hukum dan negara sebagai penjaga keamanan.

Beranjak dari pendapat tersebut di atas, dalam kaitannya dengan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), maka harus dipahami pula bahwa hakikat hukum adalah juga merupakan hakikat peraturan perundang-undangan. Sangat disadari bahwa Hukum tidak identik dengan Peraturan perundang-undangan, karena disamping peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis ditemukan juga hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat. Banyak pihak (terutama para ahli yang berpikiran sosiologis dan historis) menganggap bahwa hukum tidak tertulis ini yang sesungguhnya pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat karena berkembang seiring dengan perkembangan masyarakatnya.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang cenderung kearah positivisme, dibuat secara sadar oleh lembaga yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam perjalanan keberlakuannya, hukum yang tertulis tidak berjalan searah dengan nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, atau tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Kelemahan-kelemahan hukum tertulis yang demikian, oleh para pemerhati hukum dibidang

²⁸ *Ibid.*, hlm. 177

²⁹ *Ibid.*, hlm. 46

³⁰ *Ibid.*, hlm. 136

perundang-undangan mengarahkan pikirannya pada segi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon³¹ pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*).

Asas-asas yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mewujudkan hakikat perundang-undangan dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:³²

1. Attamimi³³, berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas, cita hukum Indonesia, Asas Negara berdasar atas hukum, pemerintahan berdasar system konstitusi dan asas-asas lainnya .
2. Van der Vlies³⁴, membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan atas asas formal dan materil. Asas-asas yang formal meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*)
 - b. Asas oragan/Lembaga yang tepat (*beginselen van juiste organ*)
 - c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginselen*)
 - d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginselen van uitvoerbaarheid*)
 - e. Asas consensus (*het beginselen van de consensus*)
 - f. Asas-asas materil yang meliputi:
 - Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginselen van duideljketermonologie en duidelijke systemnatiek*)
 - Asas tentang dapat dikenali (*het beginselen van dekenbaarheid*)
 - Asas kepastian hukum (*het rechts zekerheidsbeginselen*)
 - Asas pelaksanaan hukum
 - Asas pemerlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*) sesuai keadaan individu (*verforen der Ausarbeitung der regelung*).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

³¹ Philipus M. Hadjon, Dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, gagasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan*, Rajawali Press, 2009, hlm 14

³² A..Hamid Attamimi, *menggunakan Asas-asas Pembentukan peraturan (algemen beginselen van behoorlijke wetgeving) Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 303

³³ *Ibid*, hlm.306

³⁴ *Ibid*, hlm 330-331

bahwa dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentuk peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6: Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Berdasarkan asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan yang telah di sebutkan diatas, jika terakomodasi secara baik dan utuh dalam pembentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud mengandung (3) tiga

aspek filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis. Maka peraturan perundang-undangan dimaksud akan mewujudkan hakikat hukum (perundang-undangan) dan tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

C. Metode Penyusunan Peraturan

Perihal metode pembentukan peraturan terdapat beberapa metode salah satunya adalah ROCCUPI. Pendekatan ROCCUPI merupakan akronim dari (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Proses, Ideolog*). Pendekatan ini merupakan metode pemecahan masalah dalam merancang Undang-Undang yang baik. Fungsi ROCCUPI dapat dipahami dari perspektif normative dan perspektif empiris. Dari perspektif normatif ROCCUPI berfungsi sebagai berikut:

1. Jastifikasi Teoritik-konseptual
2. Jastifikasi Konstitusional
3. Jastifikasi Yuridis
4. Pendekatan adalah deduktif³⁵

Metode ROCCUPI dapat dipergunakan dalam penelitian normatif dan penelitian hukum empiris. Penggunaan ROCCUPI sebagai jastifikasi teoritik dilakukan dengan cara sebelum sebuah rancangan undang-undang, perancang harus melakukan penelusuran terhadap teori-teori, konsep-konsep maupun asas-asas hukum umum yang dipergunakan sebagai dasar pembenaran.³⁶ Pendekatan ROCCUPI dapat dideskripsikan sebagai berikut:³⁷

³⁵ Yohanes Usfunan, 2004, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih Dan Demokratis*, Orasi Ilmiah, Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 25.

³⁶ *Ibid.* hlm 26

³⁷ *Ibid.*, hlm. 27-28

Rule: Dari Prespektif normatif, apabila pengaturan mengenai *Implementing Agency* “Lembaga Pemerintah” tidak jelas

Opportunity: Pengaturan yang tidak jelas memberi kesempatan penyalahgunaan wewenang “*abuse of power*”

Capacity: Perilaku bermasalah dari oknum pejabat pemerintahan, karena kemampuan (wewenang) yang terlalu lunas dan birokrasi yang berbelit-belit.

Communication: Penyalahgunaan wewenang dan berbagai penyimpangan oleh oknum pejabat pemerintahan, dapat terjadi karena tidak ada aturan, lemahnya koordinasi serta tugas kewajiban yang tidak jelas.

Interest: Kelemahan pengaturan mengenai sanksi, dsb, memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Process: Pemberian wewenang tidak jelas, berakibat pengambilan keputusan secara sepihak (sewenang-wenang) oleh oknum pejabat pemerintahan.

Ideology: Perilaku menyimpang dari oknum pejabat pemerintahan selalu timbul manakala peraturan tidak jelas.

Pemahaman hakekat *rule*, perlu dikaitkan dengan cita hukum, teori keberlakuan hukum atau *gelding theorie*

Terdapat pula beberapa metode lain untuk menguji atau melakukan penilaian dampak adanya peraturan baru yakni *The OECD Reference Checklist Regulatory Decision Making, Regulatory Impact Assesment (RIA), Better Regulation Checklist (Checklist to Assess Practibility and Enforceanility of Legislation, and Interhrated Framework for*

Policy Analysis and Legislation (IFPL)), dan model Analisis Kerangka Regulasi (Makara).³⁸

D. Pengertian Peraturan Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai peraturan daerah ini diatur dalam pasal 136 sampai pasal 149 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan peraturan daerah merupakan penjewetahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Berkaitan dengan kewenangan membentuk peraturan daerah telah dipertegas dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat 1 Huruf a.

DPRD dan Kepala Daerah secara bersama-sama menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Daerah lainnya. Kepala Daerah memimpin Pemerintahan Daerah untuk menyelesaikan APBD dan peraturan-peraturan lainnya. Disamping itu juga DPRD juga melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah dalam melaksanakan APBD dan Peraturan Daerah lainnya. Dalam konteks tugas dan wewenang Kepala Daerah, melakukan pengarahan dan pengendalian birokrasi daerah. Ada beberapa tugas yang mesti dilakukan adalah: implementasi kebijakan daerah, penegakan Perda, memberikan pelayanan publik kepada warga

³⁸ Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 80.

masyarakat daerah, dan mengumpulkan, dan mengolah informasi untuk kemudian disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada Kepala Daerah. Daerah adalah sebagai daerah otonom sebagai satuan pemerintah di daerah dan yang memiliki wewenang bersifat atributif berwenang untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi DPRD di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi DPRD.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

1. Hal-Hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan,
2. Hal-Hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;

Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewind*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.

Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
2. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda

Perda merupakan hasil kerja Bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda berkaitan dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda).

E. Pembagian Urusan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama baik setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi delegasi, dan mandate serta tugas pembantuan. Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagaian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi dan level pemerintahan yang lebih rendah.

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab diantara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi dan mandate dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan lainnya. Dengan demikian terjadi perbedaan tugas dan wewenang diantara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggung jawab diantara mereka.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi

kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah.

Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagain urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.³⁹

Pembagain urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagai upaya untuk memperjelas kewenangan masing-masing pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dan mengurus rumah tangganya sendiri. Secara umum berdasar kan pasal 6 Ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagaian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terdiri dari:

- Pendidikan
- Kesehatan

³⁹ Lihat Penjelasan PP nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota.

- Lingkungan hidup
- Pekerjaan umum
- Penataan ruang
- Perencanaan pembangunan
- Perumahan
- Kepemudaan dan olahraga
- Penanaman modal
- Koperasi dan usaha kecil dan menengah
- Kependudukan dan catatan sipil
- Ketenagakerjaan
- Ketahanan pangan
- Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
- Perhubungan
- Komunikasi dan informatika
- Pertanahan
- Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
- Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian
- Pemberdayaan masyarakat dan desa
- Sosial
- Kebudayaan
- Statistik

- Kearsipan dan
- Perpustakaan.⁴⁰

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pembagian urusan dalam kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah pada tingkat Provinsi, kabupaten, dan Kota merupakan tidak adanya pengambilan urusan yang bukan dari kewenangannya dan tidak mengakibatkan konflik vertical antara lembaga-lembaga yang ada, karena ada Batasan-batasan urusan yang menjadi kewenangan.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk menyusun, mengembangkan atau mengkaji aturan hukum yang berlaku dalam suatu sistem hukum. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan filosofis dan konseptual, yang berfokus pada analisis teori hukum dan etika. Penelitian ini bertujuan untuk

⁴⁰ Lihat Penjelasan PP nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota.

menemukan prinsip-prinsip dasar yang mendasar dalam hukum, seperti keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum.⁴¹

Penelitian ini juga dapat digunakan untuk mengevaluasi atau mengkritik aturan hukum yang ada dan mengembangkan aturan hukum yang lebih baik. Tujuannya adalah untuk menyusun norma-norma hukum yang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dan memberikan solusi yang sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.⁴²

B. Pendekatan

1. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dilakukan dalam penelitian ini karena, peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum primer. Oleh karena itu, pendekatan ini digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu sistem hukum. Pendekatan ini memungkinkan untuk mengidentifikasi dan menganalisis elemen-elemen penting dari peraturan perundang-undangan, seperti definisi, persyaratan, dan tujuan.⁴³

Pendekatan ini juga dilakukan untuk mengevaluasi implikasi peraturan perundang-undangan pada individu, organisasi, atau masyarakat. Serta memberikan solusi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, memberikan rekomendasi

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tujuan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2003, hlm 13

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta 2011, hlm 35

⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Pranada Media Group, Jakarta 2019, hlm 133

untuk perbaikan yang diperlukan. dan dapat mengembangkan peraturan hukum yang lebih baik.⁴⁴

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dilakukan dalam penelitian ini karena,pendekatan ini digunakan untuk menemukan prinsip-prinsip dasar yang mendasar dalam hukum, seperti keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum. Ini memungkinkan untuk memahami konsep-konsep dasar yang mendasar dalam hukum dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Mengkaji aspek-aspek filosofis dari hukum untuk mengevaluasi aspek-aspek filosofis dari hukum, seperti etika, moral, dan kewajiban. Memungkinkan untuk menemukan prinsip-prinsip yang mendasar dalam hukum dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang ada agar menemukan perbaikan yang diperlukan. Supaya dapat dikembangkan peraturan hukum yang lebih baik yang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dan memberikan solusi yang sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Merupakan suatu cara untuk mengumpulkan dan memperoleh bahan yang diperlukan dalam penelitian ini, Teknik pengumpulan bahan yang digunakan:

1. Untuk mengumpulkan bahan hukum sekunder (*Library Research*), dengan pengumpulan informasi dari sumber-sumber tertulis seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, peraturan

⁴⁴ *Ibid*, hlm 177

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta 2014, hlm 21

perundang-undangan, dan dokumen lain yang relevan. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan dalam penelitian hukum dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengkaji masalah yang diteliti. Serta mengumpulkan bahan-bahan yang relevan dengan topik penelitian yang sedang dikerjakan. Peneliti akan mengevaluasi dan menganalisis informasi yang dikumpulkan untuk menentukan kesesuaian dengan topik penelitian yang sedang dikerjakan.⁴⁶

2. Mengumpulkan bahan kepustakaan, yakni cara mengumpulkan bahan bermacam-macam material yang terdapat diruang perpustakaan, seperti Koran, buku-buku, majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dalam penelitian.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang didapatkan kemudian dikumpulkan, disusun, dan dianalisa secara sistematis, dievaluasi dan kemudian dilakukan penyempurnaan serta perbaikan dan disimpulkan, merangkai bahan hukum sehingga ditemukan gambaran masalah atau keadaan yang diteliti dengan menggunakan penjelasan secara deduktif.⁴⁷ Penjelasan deduktif merupakan penjelasan dari umum ke khusus dengan menjabarkan bahan-bahan hukum terkait penelitian sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai pokok permasalahan yang dikaji.

⁴⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta 2008, hlm 77

⁴⁷ Lexy J. Moleyong, *Metodelogi Penelitian kualitatif*, PT remaja rosdakarya set Bandung,2006, hlm. 248.

