

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin mempertegas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pembuatan peraturan daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyerahan berbagai urusan pemerintahan untuk diatur dan diurus daerah mengandung arti bahwa pemerintah membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut. Sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, dengan desentralisasi tercermin adanya pembatasan kekuasaan pemerintah serta wujud demokratisasi yang tercermin dari adanya akses dan keterlibatan masyarakat dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Desentralisasi merupakan sarana pembagian kekuasaan dari pusat pemerintahan kepada daerah, sehingga menjadi media pengaturan hubungan antar level pemerintahan dalam lingkup suatu negara. Desentralisasi juga merupakan suatu konsep yang dianggap mampu mengatasi permasalahan pelayanan publik di berbagai sektor. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. *Freies ermessen* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.¹

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 187-188.

Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Kebijakan desentralisasi di bawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), diterapkan dengan tujuan utama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mensejahterakan rakyat. Adalah jelas bahwa otonomi daerah yang hendak dibangun di negeri ini dimaksudkan untuk memberdayakan pemerintahan daerah dan masyarakatnya sehingga daerah bisa lebih maju secara ekonomi dan politik. Seiring dengan itu, pemerintahan daerah yang demokratis diharapkan bisa diwujudkan. Untuk merealisasikan tujuan otonomi daerah tersebut, diperlukan instrumen hukum yang berperan penting mendukung keberhasilannya. Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundungundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara

penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Istilah negara hukum tidak ditemukan dalam naskah asli UUD 1945 yang menjadi hukum dasar pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, namun hanya ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945, yaitu istilah *rechtsstaat* yang dilawankan dengan istilah *machtsstaat*. Setelah perubahan ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 Nopember 2001, dalam Pasal 1 (3) secara tegas disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²

Negara hukum merupakan sistem ketenagaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku dan berkeadilan serta tersusun dalam suatu konstitusi dimana semua orang dalam negara tersebut baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk pada aturan hukum. Dengan begitu pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang dan harus berlandaskan pada konstitusi dalam menjalankan pemerintahannya demi menimbulkan suatu kepastian hukum.

Sebagai negara hukum, segala tindakan penyelenggaraan negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini adalah hirarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu Undang-

² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 20.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Disamping itu, hukum yang diterapkan dan ditegakkan harus mencerminkan kehendak rakyat, sehingga harus menjamin adanya peran serta warga negara dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Hukum tidak dibuat untuk menjamin kepentingan-kepentingan berbebrapa orang yang berkuasa, melainkan untuk menjamin kepentingan segenap warga negara.³

Hukum harus dinamis, tidak boleh statis dan harus memberikan perlindungan kepada masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan penjaga ketertiban ketentraman, dan pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Hukum harus dijadikan pembaharu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan, hukum tidak boleh dibangun dengan berorientasi kepada masa lampau. Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan perwujudan dari cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintah dan warga masyarakat). Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat itu sendiri. Jadi, cita hukum itu adalah gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran berkenan dengan hukum atau presepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur, yaitu keadilan, kahasilgunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.⁴

³ M. Janedjri Gaffar, Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD1945. Cetakan-1. Salemba Humaika. Jakarta. 2012. h. 87

⁴ Victor Juzuf Sedubun. Pembentukan & Pengawasan Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah. Deepublish. Yogyakarta. 2016. h. 41

Indonesia sebagai negara hukum tidak terlepas dari sistem demokrasi, yang mana demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga dengan begitu negara selain memiliki kedaulatan hukum juga memiliki kedaulatan rakyat, artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberikan arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.⁵

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi secara nyata, serta menempatkan demokrasi dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara. Salah satu bentuk implementasi demokrasi di Indonesia adalah adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mana berfungsi sebagai wadah yang menyaring aspirasi rakyat agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan atas kepentingan rakyat. Sehingga peraturan perundang-undangan dapat direalisasikan atau ditegakkan dalam kehidupan masyarakat.

⁵ Jimmy Asshiddiqie Hukum Tata Negara Dan Pilar Demokrasi. Cetakan Kedua. Konstitusi Press. Jakarta. 2005. H 241

Dalam negara yang menganut sistem demokrasi, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu mendapatkan perhatian khusus. Pembentukan hukum sangatlah penting bagi kehidupan bernegara yang mendasarkan pada hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional secara terpadu, terencana dan berkelanjutan dalam system hukum nasional. Dalam rangka membangun hukum nasional perlu dukungan oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standart yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.⁶

Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menjadi dasar konstitusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, termasuk didalamnya kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Meskipun daerah telah diberikan untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sesuai pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 dan tugas penambahan, namun hal tidak berarti bahwa pemerintahan daerah dapat membuat peraturan diluar wewenang yang diberikan, sehingga peraturan yang dibentuk, bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan dan UUD NRI Tahun 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yng pada prinsipnya peraturan perundang-undangan yang

⁶ Retno, Saraswati. Problematika Hukum Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentuka Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Yustisla.2013. h 100.

berlaku di Indonesia memang dikonstruksikan secara jenjang dengan segala konsekuensi hukumnya. Konstruksi system peraturan perundang-undangan dibuat berjenjang hal tersebut menunjukkan kekuatan kebertlakuan atau daya ikat secara hukum dari tiap-tiap produk hukum yang bersangkutan. Kaidah norma hukum yang lebih tinggi harus menjadi landasan yuridis bagi kaidah norma hukum yang lebih rendah tingkatannya, isinya tidak boleh menyimpang apalagi kontras dengan kaidah hukum yang kedudukannya lebih tinggi.⁷

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin menegaskan tentang otonomi daerah di mana daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan yang menurut undang-undang ini disebut kewenangan kongkuren. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan hokum daerah, di sisi lain dapat bersifat negatif yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum. Untuk itu masalah kewenangan daerah dalam pembuatan produk hukum daerah menjadi aspek yang penting karena peraturan daerah merupakan jiwa dari pelaksanaan otonomi daerah.

⁷ King.Sulaiman. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya. Thafa Media. Yogyakarta..2017. h.21.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas penulis mengetengahkan dua rumusan masalah yaitu:

1. Apa landasan yang digunakan dalam pembentukan Peraturan Daerah?
2. Asas-asas apa yang harus diperhatikan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang baik?

C. Tujnan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui landasan yang digunakan dalam pembentukan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui Asas-asas yang harus diperhatikan dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan dalam ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara terkait dengan pembentukan Peraturan

Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan produk hukum daerah

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan bagi peneliti mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti, instansi yang terkait serta praktisi hukum yang lainnya.

E. Metode Penelitian

1. Type penelitian

Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif (hukum normatif). Metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁸ Oleh karena itu penelitian hukum ini difokuskan untuk mengkaji penelitian hukum tentang kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, yakni norma hukum yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah.

2. Pendekatan Masalah

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, Malang 2006, h..57

Oleh karena tipe penelitian yuridis normative, maka pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan oleh peneliti melalui aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang dibahas. Selain itu juga digunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan konsep digunakan untuk melihat konsep-konsep terkait dengan pembentukan peraturan daerah.

3. Bahan Hukum

Dalam penulisan Skripsi ini penulis menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi:

a. Bahan hukum primer:

a) Bahan hukum primer adalah merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, bahan hukum terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun bahan hukum primer tersebut meliputi:

1. Undang Undang Dasar 1945,
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

4. Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan ke dua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk hukum daerah
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk hukum daerah.

b. Bahan Sekunder:

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat para sarjana dan kasus-kasus hukum.⁹

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

⁹ Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Universitas Air Langga. Surabaya. h. 15.

Baik bahan primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasi menurut sumber dan hirarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian adalah studi kepustakaan, aturan perundang-undangan, yang penulis uraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab perumusan masalah yang dirumuskan. Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan kongkrit yang dihadapi.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi atas 4 (empat) dan masing-masing bab akan diuraikan sebagai berikut :

Bab I pendahuluan, yang menguraikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II membahas tentang Landasan Pembentukan Peraturan Daerah. Dalam bab ini akan diuraikan dalam subbab yang meliputi: Konsep Negara Hukum, Konsep Negara Demokrasi, Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.

Bab III membahas tentang Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah yang baik. Dalam bab ini akan diuraikan lagi dalam subbab yang meliputi: Pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah, Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah, Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah yang baik.

Bab IV Penutup merupakan kesimpulan dan saran.

