

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan mengenai negara hukum, menjadikan Indonesia sebagai negara yang menjalankan urusan pemerintahannya berdasarkan pada norma-norma atau ketentuan hukum yang berlaku. Artinya bahwa konsekwensi sebagai negara hukum, Indonesia harus membentuk suatu aturan dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan kegiatan kenegaraannya. Aturan tersebut, dimaksudkan untuk menjadikan negara menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyatnya berdasarkan UUD 1945. Sehingga apabila aturan tentang hak dan kewajiban dapat dipenuhi, maka tujuan negara hukum sebagai pemberi keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya akan tercapai.

Konsep negara hukum, adalah “konsepsi negara hukum dalam bentuk kehidupan bernegara ideal zaman modern yang bersifat dinamis karena selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan umat manusia dalam berbagai aspek dan faset kehidupan bersama”.¹ Artinya, bahwa negara hukum akan terus berjalan secara dinamis dalam hal pemberlakuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan pemerintahnya. Dalam hal peraturan Daerah, maka Pembentukan Peraturan Daerah memperhatikan pada kebutuhan pengaturan daerahnya.

Sebagai negara hukum, suatu negara harus memperhatikan asas-asas atau prinsip negara hukum yang wajib dijalankan supaya tercapai kesejahteraan secara umum. Menurut pendapat Ahli Dr. Hotma P. Sibuea dalam bukunya yang berjudul *Dinamika Negara Hukum*, ada beberapa asas hukum yang dapat diturunkan dari pokok pendirian “kepentingan umum”. Beberapa asas pokok tersebut adalah ² (1) Prinsip kesejahteraan umum, (2)

¹ Hotma P. Sibuea dan Dwi Seno Wijanarko, *Dinamika Negara Hukum*, Depok : Rajagrafindo Persada : 2020, hlm. 11.

² Ibid. hlm 314.

Prinsip tanggung jawab sosial negara dan pemerintah yang aktif dalam penyelenggaraan negara, (3) Asas legalitas, dan (4) Asas diskresi.

Berdasarkan pada asas-asas pokok negara hukum di atas, bahwa kebutuhan hukum akan penjelasan hak dan kewajiban warga negara diatur melalui suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk melindungi hak-hak warga negara yang kemudian tujuannya untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dalam fungsinya sebagai asas-asas pokok negara hukum, maka pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dasar penentuan, apakah hak-hak warga negara dilindungi atau tidak. Untuk itu peneliti harus menganalisa mengenai asas hukum mana yang digunakan sebagai jembatan pelaksanaan kesejahteraan tersebut. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, peneliti harus menerapkan asas legalitas sebagai acuan mengapa peraturan perundang-undangan tersebut perlu dibentuk. Asas legalitas berfungsi melindungi hak-hak individu warga negara dan hak asasi manusia dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah terhadap campur tangan hak dan kebebasan individu warga negara. Untuk itu berdasarkan pada asas tersebut, dibutuhkanlah suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak dan kewajiban dari masing-masing warga negaranya.

Selain memperhatikan asas-asas pokok negara hukum, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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, hirarki dan materi muatan, (d) dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan dan (g) keterbukaan.

Selain memperhatikan pada asas-asas pokok negara hukum, asas-asas dan Pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah harus menyusun

rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada kewenangan masing-masing jenjang atau level instansinya. Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagai bingkai aturan yang akan diberlakukan tersebut, harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan. Negara Republik Indonesia berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjangjenjang sampai pada suatu norma dasar Negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.³

Dalam hal Peraturan yang dibentuk adalah Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi ataupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka harus terlebih dahulu memperhatikan petunjuk atau tata cara pembentukannya. Dalam Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa sebagaimana ayat (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*. Kemudian dilanjutkan pada ayat (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*. Penjelasan berikutnya dalam ayat (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*.

Sebagaimana telah dibahas sebelum ini, bahwa dalam rangka pembentukan Peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah menjalankan pemerintahannya berdasarkan pada asas otonomi daerah⁴. Kemudian sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat 6 UUD 1945, bahwa Pemerintah Daerah dapat membentuk Peraturan Daerahnya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahannya. Pembentukan peraturan daerah tentu didasarkan pada kebutuhan hukum dan prakarsa daerah masing-masing. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah membentuk suatu

³ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan Bagian 1, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41.

⁴ Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia pengertian tersebut sebagaimana diuraikan pada Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan daerah yang bertujuan untuk mengatur hal-hal yang dibutuhkan daerah tersebut. Ketentuan daerah sebagai daerah otonom adalah mengandung pengertian bahwa daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵.

Peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota. Dalam hal Peraturan daerah berdasarkan usulan dari Bupati/Wali Kota, maka persetujuan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Tujuan Pembentukan peraturan ini pun dengan memperhatikan hak daerah dalam pelaksanaan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam penyusunan suatu rancangan Peraturan Daerah, baik usulan yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dari Wali Kota/Bupati, harus memperhatikan unsur sumber hukum yang akan disusun sebagai kaidah disuatu wilayah. Hal tersebut tentunya harus terlebih dahulu mempelajari mengenai teori tentang sumber hukum yang akan disusun. Dalam teori ilmu perundang-undangan dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, harus mengerti mengenai sumber hukum yang menjadi dasar penyusunan peraturan tersebut, sumber hukum yang digunakan sebagai bahan utama materi peraturan yang akan disusun tersebut dibagi menjadi dua sumber hukum, yaitu sumber hukum formil dan sumber hukum materil.

Pengertian Hukum Materil adalah menerangkan tentang klasifikasi perbuatan-perbuatan apa yang dapat dihukum serta hukuman-hukuman apa yang dapat dijatuhkan. Hukum materil menentukan isi dalam klausul perjanjian, sesuatu perhubungan atau sesuatu perbuatan. Dalam pengertian hukum materil perhatian ditujukan kepada isi peraturan. Sedangkan pengertian Hukum Formil menunjukkan cara mempertahankan atau

⁵ Andi Pangerang Moenta, dan Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok : RajaGrafindo Persada : 2018, hlm 27.

menjalankan peraturan-peraturan itu dan dalam perselisihan maka hukum formil itu menunjukkan cara menyelesaikan di muka hakim sebagai contoh hukum kebiasaan.

Jika membahas mengenai Pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini peraturan daerah, maka peneliti masuk pada sumber hukum formil. Hal ini karena pada hukum formil, diatur mengenai bagaimana suatu peraturan perundang-undangan terbentuk, apa yang menjadi dasar dibuatnya suatu peraturan. Dalam hal Pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota, maka sumber hukum formilnya berada pada peraturan yang berada di atasnya yaitu Undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Provinsi.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus memperhatikan peraturan di atasnya, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, berdasarkan Pasal 58 ayat 2 UU Nomor 13 Tahun 2022 berbunyi “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau

lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang”⁶.

Dalam konteks pelaksanaan di daerah, penyusunan produk hukum berupa Rancangan Peraturan Daerah, setelah melalui proses asistensi bagian hukum maka dilanjutkan dengan melakukan pengharmonisasian kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi untuk dilakukan harmonisasi. Kemudian hasil harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas bersama Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota. Setelah mendapatkan hasil pembahasan materi rancangan Peraturan Daerah tersebut dikirimkan ke Biro Hukum Provinsi untuk mendapatkan fasilitasi ataupun evaluasi.⁷

Dalam proses Pembentukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tersebut yang menjadi permasalahan adalah bahwa hasil harmonisasi dan hasil fasilitasi terkadang terjadi perbedaan arahan atau hasil koreksi, sehingga dalam penetapan konsep draft rancangan Peraturan Daerah yang dipakai terdapat dua perbedaan arahan. Konsepsi pengharmonisasian suatu Rancangan Peraturan Daerah jelas diamanahkan oleh Undang-undang melalui Pasal 58 ayat 2 Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan perintah melaksanakan fasilitasi bagi suatu Rancangan Peraturan Daerah tidak terdapat dalam perintah Undang-undang. Pelaksanakan teknis melakukan fasilitasi rancangan Peraturan Daerah terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri yang tercantum pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁶ Penjelasan mengenai Pembentukan Peraturan daerah Kabupaten/Kota memperhatikan Pasal 63 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahwa “ketentuan mengenai penyusunan peraturan daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan daerah Kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan Mutatis mutandis adalah bahwa ketentuan yang mengatur mengenai tata cara dan petunjuk penyusunan diperlakukan sama dengan Peraturan Provinsi sebagaimana isi Pasal 58.

⁷ Evaluasi diberlakukan bagi Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai urusan APBD, RPJMD, Retribusi, Pajak dan yang menyangkut Pendapatan Daerah lainnya, sedangkan Fasilitasi dilakukan bagi Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur urusan secara substansi masyarakat secara umum, seperti Bidang Perizinan, pengelolaan dan pengaturan-pengaturan yang bersifat umum kepada masyarakat.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dijelaskan secara teknis mengenai proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang dalam poses penyusunannya sesuai dengan perintah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, harus dilakukan pembulatan konsepsi melalui kegiatan harmonisasi yang dilakukan oleh instansi vertikal kementerian Hukum dan Ham dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham Provinsi. Sedangkan dalam prakteknya, setelah dilakukan harmonisasi atas perintah Permendagri, Rancangan Peraturan Daerah yang telah diharmonisasi kemudian dibahas pada DPRD dan sebelum ditetapkan dilakukan kembali fasilitasi kepada Biro Hukum Provinsi. Perintah mengenai fasilitasi ataupun evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah ini tidak tercantum jelas pada isi perintah dalam Undang-undang hanya prakteknya perintah melaksanakan fasilitasi timbul dalam amanah Peraturan Menteri Dalam Negeri. Seharusnya dalam suatu pelaksanaan perintah Undang-undang, terlebih dahulu teknis tentang aturan penyusunan Peraturan Perundang-undangan disebutkan dahulu secara umum dalam amanah Undang-undang, kemudian dalam Peraturan Menteri dijelaskan lebih khusus secara teknis mengenai pelaksanaannya atau prosedurnya secara rinci. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih arahan terhadap rancangan Peraturan yang disusun. Dalam praktek yang terjadi saat ini, seringkali pelaksanaan hasil harmonisasi dengan hasil fasilitasi terdapat perbedaan koreksi atau arahan, sehingga pada hasilnya seringkali menimbulkan perbedaan arahan pembulatan konsep Rancangan.

Atas alasan yang demikian, akhirnya penulis mengambil tema Tesis kali ini dengan judul **“HARMONISASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**.

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini, antara lain:

Pertama, bahwa penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut amanah Pasal 58 ayat 2 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui tahapan koordinasi oleh Biro Hukum dan mengikutsertakan instansi vertikal pada Kementerian Hukum dan Ham. Kemudian menjadi rancu adalah ketika proses tahapan koordinasi dilakukan kepada dua lembaga yang berbeda, maka akan menghasilkan produk dengan arahan yang berbeda, sehingga menurut penulis Pasal 58 ayat 2 ini harus direvisi atau diadakan perubahan dengan penambahan redaksi. Hal ini untuk memperjelas kewenangan dari kedua lembaga yang melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi dari isi Rancangan Peraturan Daerah. Agar tujuan pembentukan peraturan daerah dapat tercapai dengan baik, yaitu sebagaimana telah dibahas di atas, tentang asas-asas pokok negara hukum, asas legalitas dan asas Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedua, bahwa untuk mendapatkan produk hukum dalam hal ini Peraturan Daerah yang baik dan berhasil guna, maka selain memperhatikan aspek asas-asas di atas juga harus membuat analisa mengenai perubahan pada Pasal 58 ayat 2 UU 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini agar dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, tidak lagi terdapat berbeda arahan antara kedua Lembaga pengkoordinasian Peraturan Daerah tersebut.

Ketiga, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah dibutuhkan prosedur yang sesuai dengan asas Pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tahapan proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah harus memperhatikan asas-asas Pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar asas-asas Pembentukan peraturan tersebut digunakan sebagai alat ukur atau bingkai sejauh mana Peraturan yang akan

dibentuk dapat mengatur hal-hal tertentu. Tentunya materi yang disusun untuk menjadi suatu norma harus sesuai dengan peraturan yang ada di atasnya dan juga peraturan yang lain yang berada sejajar hirarkinya.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan asas-asas negara hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentukan produk hukum daerah harus dilakukan dengan tahapan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi yaang bertujuan untuk mengharmonisasikan pembentukan produk hukum tersebut. Namun dalam realitanya, banyak kondisi yang ternyata tidak ideal terhadap proses penyusunan produk hukum daerah tersebut. Pertanyaan penelitian dirumuskan berdasarkan konteks dan rumusan masalah penelitian:

1. Apakah prosedur pembentukan rancangan peraturan daerah sudah sesuai dengan asas formal perundang-undangan?
2. Bagaimana proses pembentukan perundang-undangan yang baik berdasarkan asas perundang-undangan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai sebagai sasaran dalam penulisan ini dapat terbagai 2 (dua), yakni tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mempelajari tentang prosedur atau tata cara pembentukan rancangan Peraturan Daerah, apakah sudah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan daerah. Secara khusus, tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah untuk dapat menjawab permasalahan sesuai dengan yang dikemukakan di atas, yakni:

1. Untuk mengetahui prosedur pembentukan rancangan peraturan daerah saat ini sudah sesuai dengan asas-asas negara hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Untuk mengetahui proses pembentukan perundang-undangan berdasarkan asas perundang-undangan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia terutama tentang prosedur pembentukan rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan hukum perundang-undangan yang berhubungan dengan proses dan pembentukan Undang-undang.

2. Manfaat praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat menjadi masukan atau input untuk proses Pembentukan Peraturan Daerah.

1.4. Kerangka Teori, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1.4.1. Kerangka Teori

Penelitian harus didukung dengan teori yang didapat dari pemikiran-pemikiran ahli, hal tersebut karena mempunyai hubungan timbal balik antara teori para ahli dengan proses kegiatan pengumpulan data, konstruksi, pengolahan data dan analisis data. Sedangkan data adalah berdasarkan fakta-fakta yang ada di lapangan. Teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan di dalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.⁸

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia

Sebelum melihat pada pengertian asas hukum yang didasarkan oleh pendapat para ahli hukum, akan dilihat terlebih dahulu pengertian asas hukum dalam beberapa kamus hukum. Menurut Sudarsono yang dimaksud dengan asas hukum dasar, dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat) dan dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi).⁹ Asas-asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Asas-asas itu merupakan titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi Undang-undang tersebut¹⁰. Untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian tesis ini penulis menggunakan teori-teori dan asas-asas hukum yang berlaku.

Teori-teori yang penulis gunakan dalam proposal penelitian tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Asas Negara Hukum;
2. Asas Legalitas;
3. Asas Perundang-Undangan.

1.4.2. Kerangka Konsep

1. Produk Hukum Daerah

Berdasarkan pasal 1 ayat 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa yang dimaksud Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk

Press, 1984, hlm. 122

⁹ Sudarsono, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Jakarta : Rineka Cipta, 2007, hlm. 37.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan hukum sebuah pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 2009, hlm.

keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD¹¹. Dalam Pembentukan produk hukum daerah, agar produk yang dihasilkan tidak melanggar asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan undang-undang yang menjadi dasar pembentukan produk hukum daerah, Pemerintah daerah harus memperhatikan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Harmonisasi Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni¹². Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.¹³ Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi

¹¹ Pasal 1 ayat 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

¹² Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hal. 16.

¹³ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, Ismail Navianto, Lucky Endrawati, Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim, Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hal. 7.

dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.¹⁴

3. Fasilitasi peraturan perundang-undangan

Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan¹⁵. Pembinaan sebagaimana dimaksud adalah Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur. Pembinaan sebagaimana dimaksud dilakukan fasilitasi terhadap rancangan perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.¹⁶ Fasilitasi terhadap rancangan perda sebagaimana dimaksud tidak diberlakukan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi. Pembinaan dilakukan fasilitasi terhadap rancangan perkada, rancangan PB KDH atau rancangan peraturan DPRD sebelum ditetapkan.

Perintah untuk melakukan fasilitasi terhadap Peraturan Daerah, tidak terdapat dalam Undang-undang. Perintah untuk melakukan fasilitasi terbit dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan produk hukum daerah dalam bentuk perintah pembinaan terhadap produk hukum daerah. Hal ini bertujuan untuk tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan

¹⁴ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali), Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012, hal. 105.

¹⁵ Pasal 1 ayat 30 Permendagri No 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

¹⁶ Pasal 88 Permendagri No 80 Tahun 2015.

rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 perintah Fasilitasi hanya untuk Perda yang tidak dilakukan evaluasi dan bersifat pembinaan, namun dalam Permendagri 120 Tahun 2018 Pasal 88 dikuatkan kembali perintah Fasilitasi bagi Raperda adalah bersifat wajib.

1.4.3. Kerangka Pemikiran

Dibawah ini adalah merupakan kerangka berfikir yang dilakukan dalam melakukan penelitian, hal tersebut dapat dilihat sebagaimana struktur/bagan dibawah ini :



Gambar 1.1 Kerangka Berfikir

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif juga disebut penelitian hukum *doctrinal* yang mana dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*lawinbook*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas. Namun sesungguhnya hukum juga dapat dikonsepsikan sebagai apa yang ada dalam tindakan (*lawinaction*). Penelitian hukum normatif atau kepustakaan merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

Metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dalam pengkajiannya dengan mengacu dan mendasarkan pada norma-norma dan kaidah-kaidah hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori dan doktrin hukum, yurisprudensi, dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Dalam buku Karakteristik Ilmu Hukum dan metode penelitian hukum Normatif, terdapat 2 pola dasar penelitian hukum normative yakni¹⁷ (1) penelitian hukum normative yang bertujuan membentuk kaidah hukum yang berkarakter umum-abstrak seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur dan peraturan Wali Kota/Bupati; (2) penelitian hukum normative yang bertujuan membentuk kaidah kaidah hukum yang berkarakter individual kongkret seperti vonis dan keputusan tata usaha negara (*beschikking*).

¹⁷ Asmak UI Hosnah, Dwi Seno Wijanarko, Hotma P. Sibuea, Karakteristik Ilmu Hukum dan Metode Penelitian Hukum Normatif, Jakarta: Rajawali Pers, 2021, hal. 332.

1.5.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Saya memahami bahwa penelitian saya adalah penelitian Undang-undang. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah (isu hukum) yang sedang terjadi. Pendekatan yang digunakan adalah Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif/yuridis *dogmatic*. Serta menggunakan pendekatan perundang-undangan. Artinya, dalam mengkaji dan meneliti masalah tersebut mengacu kepada peraturan perundang-undangan atau norma hukum yang berlaku .

Metode penelitian hukum normatif yaitu suatu metode dengan mengkaji norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Logika keilmuan penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang obyeknya hukum itu sendiri

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam proposal penelitian tesis ini dapat dijelaskan secara terperinci sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang meliputi sejumlah peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan

- Perundang-undangan;
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa undang-undang, hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, yurisprudensi, doktrin, wawancara, makalah, karya-karya ilmiah dan dokumen-dokumen tertulis lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa kamus bahasa, kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang yang diperlukan menurut buku Pengantar Metode Penelitian.¹⁸ Teknik pengumpulan bahan hukum merupakan langkah yang paling penting, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data dapat dilakukan melalui kuesioner, dokumentasi, dan gabungan¹⁹. Pada penelitian ini, teknik pengambilan kuesioner tidak dipilih lantaran memiliki keterbatasan untuk menggali informasi yang lebih dalam dibandingkan ketiga teknik lainnya.

¹⁸ Ahmad Tanzeh, Pengantar Metode Penelitian, (Yogyakarta: Teras, 2009), hlm.83

¹⁹ Sugiyono, Metode Penelitian kuantitatif, kualitatif dan R & D, Bandung : Alfabeta, 2014. hlm. 308

Jadi dapat disimpulkan bahwa teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian kualitatif yang paling utama adalah dengan menggunakan studi dokumentasi dan lainnya sebagai teknik pendukung untuk melengkapi data yang akan diperoleh di lapangan.

1.5.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Diperoleh melalui studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan data tersier, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh. Kemudian data tersebut disusun secara sistematis dan diklasifikasikan secara kualitatif dalam kategori tertentu, kemudian lakukan proses pengolahan data untuk mempermudah penelitian.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan proposal penelitian tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Pada masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4. Kerangka Teori, Kerangka Konsep dan Kerangka Pemikiran

1.5. Metode Penelitian

1.6. Sistematika Penulisan

BAB II : TEORI TENTANG NEGARA HUKUM, ASAS LEGALITAS DAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- 2.1. Asas Negara Hukum
- 2.2. Asas Legalitas
- 2.3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 2.4. Sistematisasi peraturan perundang-undangan
- 2.5. Regulasi/ Kebijakan dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 2.6. Proses Pembentukan Produk Hukum Daerah

BAB III : PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SESUAI DENGAN UNDANG-UNDANG YANG BERLAKU

- 3.1. Proses Pembentukan Peraturan daerah menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan
- 3.2. Praktek Pembentukan Perda yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2022

BAB IV : PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG SESUAI BERDASARKAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

- 5.1. Kesimpulan
- 5.2. Saran

DAFTAR PUSTAKA