

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI tahun 1945) ditegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal ini mengandung makna bahwa setiap tindakan dan perbuatan warga negara harus berdasarkan dan berlandaskan hukum, oleh karena itu setiap warga Negara dalam melakukan setiap aktivitasnya harus mengacu dan berpedoman hukum yang berlaku.<sup>1</sup>

Hukum menjadi pedoman bagi bangsa Indonesia dalam mengelolah Negara dan ditempatkan pada posisi tertinggi. Hukumlah yang memberi kekuasaan dan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengurus Negara ini dengan sebaik baiknya sesuai dengan amanat konstitusi. UUDNRI Tahun 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita cita, dasar dasar dan prinsip penyelenggaraan Kehidupan nasional.<sup>2</sup>

Hukum itu adalah : gejala sosial, hukum baru berkembang didalam kehidupan manusia bersama, Hukum tampil dalam mensekasikan pertemuan antar kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

<sup>2</sup> Ibnu Affan, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI(Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial)* Perdana publishing, tahun 2018. h.22

yang sesuai ataupun yang saling bertentangan Hal ini berlangsung karena manusia senantiasa hidup bersama dalam suasana saling ketergantungan, bahwa hukum itu akan terlihat jelas apabila kehidupan disuatu tengah tengah masyarakat hiduplah berbagai macam ragam manusia yang saling membutuhkan antara satu dengan yang lain. Begitu juga dengan kehidupan tidak bisa hidup sendiri sendiri harus mempunyai tatanan. Aturan bahkan konsekuensi apabila terjadi suatu pelanggaran ataupun kealpaan yang dilakukan oleh segelintir orang tersebut.<sup>3</sup>

Hukum dapat mengarahkan perilaku manusia ke arah perilaku tertentu, hukum dengan sendirinya dapat berperan sebagai faktor pencetus permasalahan sosial, tetapi sekaligus sebagai faktor penghapusannya, intinya hukum dapat digunakan sebagai pendorong untuk melakukan perubahan sosial.<sup>4</sup>

Menurut Ade Maman Suherman dalam bukunya yang berjudul Aspek hukum dalam Ekonomi Global yang dikutip dari Collins, J Text hon W.et all, *Business Law text and Cases* yang menyatakan bahwa Tujuan hukum tersebut adalah :

1. *The goal of promoting morality* (untuk menegakan moral).
2. *The goal of reflecting custom* (untuk merefleksikan kebiasaan).
3. *The goal of social welfare* (untuk kesejahteraan masyarakat)

---

<sup>3</sup> Soedjono Dirjo sisworo, Pengantar Ilmi Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983 H.5

<sup>4</sup> Rival ghulam Ahmad, Bivitri Susanti, Binziad kadafi, Irma Hidayana, Herni Sri Nurbayanti dan Aria Suyudi ***Jurus Merancang Peraturan untuk Transformasi Sosial***, 2007, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) h.39

4. *The goal of serving power* (untuk melayani kekuasaan)<sup>5</sup>

Sementara itu Dr.Munir Fuady dalam bukunya yang berjudul Teori-teori besar dalam hukum mengatakan :

1. Fungsi memfasilitasi, dalam hal ini termasuk memfasilitasi sehingga tercapai suatu ketertiban.
2. Fungsi Refresif, dalam hal ini termasuk penggunaan hukum sebagai alat bagi elite berkuasa untuk mencapai tujuan tujuannya.<sup>6</sup>
3. Fungsi ideology, dalam hal ini termasuk menjamin pencapaian legitimasi, hegemoni, dominasi, kebebasan, kemerdekaan, keadilan dan lain lain.
4. Fungsi reflektif, dalam hal ini hukum merefleksi keinginan bersama dalam masyarakat, sehingga mestinya hukum bersifat netral.

Dengan mengatakan bahwa perumusan kebijakan adalah proses sosial di mana proses intelektual melekat di dalamnya tidak berarti bahwa efektivitas relatif dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan, atau bahwa proses sosial dapat “diperbaiki”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Collins, Jhon W.et, *Businness Law tex and Cases* dalam Ade Maman Suheerman Aspek hukum dalam ekonomi global hal. 8

<sup>6</sup> Munir fuady, *Teori teori besar dalam hukum*, Kencana tahun 2020 h.32

<sup>7</sup> *The Study of Policy Formation* diedit oleh Raymond A. Bauer dan Kenneth J. Greden, dalam pengantar Analisis kebijakan Publik edisi kedua, tahun 2003, h.1

Berkenaan dengan itu hukum tidak saja sebagai perwujudan ide, seperti keadilan, rasio, dan lain lain, melainkan juga sebagai produk kenyataan kemasyarakatan atau realitas sosial. Dalam hal ini pandangan hukum statis harus beralih tempat dan membiarkan posisinya diduduki oleh hal yang dinamis yang pada hakikatnya lebih rentan terhadap suatu pendekatan historis, selama hukum itu dipandang sebagai suatu produk rasio, yang per definisi dimana-mana dan senantiasa identik, maka selama itu pula kita tidak dapat menemukan suatu klarifikasi yang memadai bagi besarnya keanekaragaman norma norma hukum, yang oleh *Montesquieu* telah digarisbawahi dalam bukunya *l'Esprit des Louis*, meskipun ia menganut hukum Rasio (*redelikkrecht*).<sup>8</sup>

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang telah diamandemen membatasi kekuasaan rezim baru sedemikian rupa agar tidak disalahgunakan dan memberi perlindungan yang kuat terhadap hak hak rakyat. Selain itu, konstitusi baru juga bertujuan memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman dari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis untuk menciptakan sistem kekuasaan yang bersifat cek and balance dan melindungi HAM. Bangsa Indonesia sangat membutuhkan UUD 1945 yang menggambarkan dengan jelas tugas tugas pokok dari badan badan

---

<sup>8</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, Sejarah Hukum di Indonesia, 2011, PT. Suara Harapan Bangsa, Jakarta, h. 5

pemerintahan suatu negara,serta pokok pokok cara kerja badan badan Pemerintahan tersebut.<sup>9</sup>

Reformasi hukum di Indonesia mulai bergulir sejak dikeluarkannya ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang pokok pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, dan ketetapan MPR No. IV /MPR/1988 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, yang didalamnya terdapat acuan politik pembangunan hukum nasional.<sup>10</sup>

Seorang ahli hukum yang bernama Friedrich Carl von Savigny yang merupakan sejarawan Jerman dengan bukunya "*Vom Beruf Unsurerzeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (1814) dengan dalilnya yang tersohor "*Das Recht wird nicht gemacht aber es ist und wirdit dem volke*"artinya hukum itu, tidak dapat dibuat, terkecuali terjadi bersama sama dengan masyarakat. Buku beliau itu, merupakan rencana awal aliran Historische dalam tata hukum, hukum menurutnya merupakan suatu peraturan yang abadi yang ditentukan secara hasil pemikiran saja. Hukum bukanlah puncaknya rasio yang berasal dari kodrat alam yang tak dapat diubah-ubah tetapi hukum itu berasal dari keyakinan rakyat dalam tingkatan masyarakat tertentu, oleh karena itu sifat hukum adalah historis, yang tergantung tempat dan zaman suatu bangsa. Jadi jelaslah bahwa

---

<sup>9</sup> Suparman Marzuki, Politik Hukum Hak Asasi Manusia, dalam Ibnu Affan. *Problematika Eksekusi putusan perkara PPHI* tahun 2018 Medan h.3

<sup>10</sup> Chandra Irawan, *Politik Hukum, Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, Kritik terhadap WTO/TRIPs Agreement dan upaya membangun hukum Kekayaan Intelektual demi kepentingan Nasional, 2011. Idem h.3

hukum itu hidup sifatnya, yaitu timbul, tumbuh dan mati berhubungan dengan perubahan-perubahan keyakinan dimasyarakat.<sup>11</sup>

Selanjutnya Seorang ahli hukum dari Belanda yang bernama H.R. Hoetink menyatakan bahwa hukum itu mempunyai hubungan fungsional dengan masyarakat seluruhnya dan dengan lain-lain lapangan dari masyarakat. Yang dimaksud hubungan fungsional, artinya bahwa hukum mempunyai hubungan yang timbal balik dengan lapangan-lapangan lain didalam masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut **Julius Stone** dalam bukunya : "*The propinice and fuction of law*" (lapangan dan fungsi hukum), menyatakan bahwa hukum mempunyai pengaruh terhadap lapangan-lapangan penghidupan lainnya, seperti dalam ekonomi, agama, filsafat, politik dan lain-lain, yang merupakan latar belakang dari hukum atau sumber material dari hukum.<sup>12</sup>

Sebelum lebih jauh mempelajari Ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara disini peneliti ingin menjelaskan pengertian ilmu negara, ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian pengertian pokok dan sendi-sendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya, maksud dari perkataan pengertian adalah menitikberatkan pada segi pengetahuan, sedangkan maksud dari sendi adalah menitikberatkan kepada suatu azas kebenaran atau hal yang benar. Sementara itu hukum administrasi negara merupakan bagian dari

---

<sup>11</sup> Haposan Siallagan, Efik Yusdiansyah, Ilmu Negara Medan ,2008 h. 10

<sup>12</sup> Julius Stone, *The Propinice and Function of Law* dalam Haposan siallagan, Efik Yusdiansyah Medan h.7

hukum tata negara dalam arti luas, maka diantara para ahli hukum masih terdapat perselisihan pendapat tentang hubungan hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>13</sup>

Berikut diuraikan beberapa pengertian ilmu Negara dari beberapa Pakar yaitu :

Roelof Kranenburg : Ilmu Negara adalah : ilmu tentang negara, Negara diselidiki sifat hakekatnya, struktur dan bentuknya, asal mulanya dan segenap persoalan yang berkisar di sekitar negara dalam pengertian umum, selain itu sifat-sifat umum dan ciri ciri tabiatnya.

M.Nasroen : ilmu negara adalah suatu ilmu pengetahuan yang mencari dan menetapkan sesuatu ketentuan dan kebenaran terhadap negara, atau dengan kata lain harus menjawab pertanyaan apakah negara itu ?

Sjachran basah : ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian pengertian pokok (*grondbegrippen*) dan sendi sendi pokok Negara dan hukum negara (*grondbeginselen van de staat en het staatsrecht*), serta merupakan ilmu pengetahuan dasar bagi hukum tata negara positif (*grondwetenschap van het positief staatsrecht*)<sup>14</sup>

Secara umum Hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan, yakni hukum tata negara mengatur negara dalam keadaan diam, sedangkan hukum administrasi negara mengatur negara itu dalam keadaan bergerak. Akan

---

<sup>13</sup> Moh.Kusnasdi, Hermaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* , Pusat Studi hukum tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia,1983, h.34

<sup>14</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara* dalam Hapusan siallagan dan Efik Yusdiansyah, Ilmu Negara Medan 2008 h.17

tetapi, kedua hukum tersebut tidak dapat dipisahkan secara tajam. Menurut beberapa ahli perbedaannya diantaranya adalah :

1. Oppenheim

Perbedaan hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara adalah terlihat dari objek yang dikaji. Hukum tata negara mengkaji Negara dalam keadaan diam atau *staat in rust*, sedangkan hukum administrasi negara mengkaji negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*.

2. Van vollenhoven

Perbedaannya hukum tata negara adalah tentang negara dalam keadaan berhenti dalam arti lain diam dan statis, kemudian hukum administrasi negara hukum tentang negara dalam keadaan bergerak atau bekerja dan dinamis.

3. Soerjono Soekanto dan Purnandi Purbacaraka

Perbedaan hukum tata negara dan hukum administrasi negara dilandasi perbedaan diantara negara dalam keadaan tidak bergerak (*de staat in rust*) dengan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Hukum tata negara berhubungan dengan negara tidak bergerak membahas "*status*" dan "*rule*" dalam Negara tersebut. Sedangkan hukum administrasi negara berhubungan dengan negara dalam keadaan bergerak karena memiliki inti "*rule-plavind*" atau sikap tindak Negara.<sup>15</sup>

Pasca runtuhnya orde baru tahun 1998, dimana salah satu tuntutan nya adalah pemberian hak otonomi kepada daerah daerah seluas

---

<sup>15</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-hukum-tata-negara-dan-hukum-administrasi-negara-lt62f0e99b7a955/> 08 agustus 2022.

luasnya sehingga daerah mampu bangkit dan mandiri dalam mengurus wilayah daerahnya masing-masing. Para reformis yang berjuang untuk otonomi daerah telah berhasil memasukkan agenda otonomi kedalam konstitusi negara yaitu dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil amandemen ke II tanggal 18 agustus 2000 yang berbunyi :

- (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 dalam undang undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang angota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati dan walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan yang lain untuk melaksanakan ekonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.<sup>16</sup>

Adapun fungsi Peraturan Daerah antara lain: Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjang tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya<sup>17</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangatlah diperlukan regulasi agar roda pemerintahan bisa berjalan sebagaimana yang direncanakan dan dituangkan ke dalam RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah), RPJMD (Rencana

---

<sup>16</sup> Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 amandemen II

<sup>17</sup>[https://www.google.com/search?sca\\_esv=0dcbc03f4655a6b5&sca\\_upv=1&sxsrf=ADLYWII955byDRERA0zLo1aW1nPsOIIWhg:1721201773555&q=Apa+tujuan+dan+fungsi+Peraturan+Daerah%3F&sa=X&ved=2ahUKewi2urKiyK2HAXVKSmwGHXu9DIgQzmd6BAGXEAY&biw=1366&bih=641&dpr](https://www.google.com/search?sca_esv=0dcbc03f4655a6b5&sca_upv=1&sxsrf=ADLYWII955byDRERA0zLo1aW1nPsOIIWhg:1721201773555&q=Apa+tujuan+dan+fungsi+Peraturan+Daerah%3F&sa=X&ved=2ahUKewi2urKiyK2HAXVKSmwGHXu9DIgQzmd6BAGXEAY&biw=1366&bih=641&dpr) diakses pada tanggal 9 agustus 2022.

Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan kesemuanya itu harus mempunyai payung hukumnya yaitu : Perda (peraturan daerah). Undang-undang No.12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-undang No.10 tahun 2004, pada pasal 7 undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan susunan atau Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :<sup>18</sup>

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang-undang /Perppu;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Propinsi dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten

Perda kabupaten/kota merupakan salah satu produk hukum perundang-undangan yang dihasilkan atas persetujuan bersama antara lembaga DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/walikota yang bertujuan sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan daerah.

---

<sup>18</sup> Tulisan Sukarmi, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai Alternatif Solusi Penyelesaian Status Kelembagaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)* dalam Ibnu Affan *Loc.cit* h 32

Atas persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota dalam pembentukan Perda artinya bisa saja usulan itu datang dari pihak Bupati/walikota ataupun usulan itu datangnya dari pihak DPRD Kabupaten/kota, tentu saja keinginan dan motif dari kedua belah pihak pastilah berbeda dari segi efektifitas pembuatan perda tersebut. Terkadang kita melihat apa yang diusulkan oleh pemerintah kabupaten lebih duluan selesai ketimbang usul inisiatif yang dilakukan oleh pihak DPRD kabupaten. Dan ini bukan saja terjadi di satu kabupaten/kota tetapi bisa terjadi di hampir semua kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Sebagai contoh yang terjadi di kabupaten Deli Serdang dari beberapa Ranperda usul inisiatif yang telah disepakati oleh seluruh fraksi di DPRD Kabupaten Deli Serdang tahun 2022 untuk dibahas bersama dengan pihak pemerintah kabupaten di tahun 2023 yakni :

1. Ranperda Kabupaten Deli Serdang tentang penanggulangan HIV/AIDS
2. Ranperda Kabupaten Deli Serdang tentang Tanggung Jawab social Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*).
3. Ranperda Kabupaten Deli Serdang tentang Pemekaran dan Penggabungan Desa.
4. Rapenda Kabupaten Deli Serdang tentang Maghrib Mengaji.
5. Ranperda Kabupaten Deli Serdang tentang Guru Sekolah Minggu.

dari ke 5 (lima) usulan Ranperda tersebut telah masuk ke Bapemperda dan yang sempat di hearing hanya 2 (dua) Ranperda tetapi itupun tidak

menjadi Peraturan Daerah kabupaten Deli Serdang. Selanjutnya kenapa harus Perda yang diprioritasnya daripada Perbup ataupun Perwal? Tentu saja dari perbedaannya saja kita akan memilih Perda sebagai payung hukum untuk kehidupan dimasyarakat di suatu daerah karena Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati; sementara Peraturan Bupati dan Peraturan walikota yang selanjutnya disebut Perbup dan Perwal adalah peraturan perundang-undangan daerah yang ditetapkan oleh Bupati ataupun walikota. Oleh karenanya Perda telah memenuhi semua keterwakilan lapisan masyarakat yang ikut serta dalam pembentukan Perda tersebut sementara Perbup ataupun Perwal hanya sepihak saja yaitu Bupati ataupun Walikota saja. Disinilah peneliti sangat tertarik untuk mendalami pembuatan Perda yang ada di kabupaten Deli Serdang secara hukum administrasi negara.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang dan temuan sementara sebagaimana diutarakan oleh penulis diatas, tergambarakan bagaimana proses terbentuknya perda di suatu kabupaten/kota yang pelik sehingga antara satu perda dengan perda yang lain bisa terjadi perbedaan waktu penyelesaiannya, selanjutnya apakah perda itu memang dibutuhkan atau hanya untuk mengejar target jumlah Perda yang dikerjakan dalam masa

kerja satu tahun? untuk itu setidaknya 3 (tiga) pokok permasalahan yang akan di teliti yakni :

1. Bagaimanakah pengaturan hukum pembuatan Perda Kabupaten/Kota ditinjau dari hukum administrasi negara.
2. Bagaimanakah efektifitas pembuatan Perda di kabupaten Deli Serdang ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara. .
3. Bagaimanakah hambatan pembuatan Perda di kabupaten Deli Serdang dan bagaimana solusinya.

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Dalam melakukan penelitian tentu saja kita harus tahu terlebih dahulu apa tujuan dan manfaat dari penelitian tersebut, disini penulis ingin sedikit menguraikan beberapa tujuan dan manfaat dari penelitian penulis.

## **1. Tujuan :**

- a. Memahami dan menganalisis pengaturan hukum dalam hal proses pembuatan Perda di Kabupaten/Kota ditinjau dari Hukum Administrasi Negara.
- b. Memahami dan menganalisis efektifitas pembuatan Perda di Kabupaten Deli Serdang ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara.
- c. Memahami dan menganalisis hambatan pembuatan Perda di kabupaten Deli Serdang dan untuk mengetahui solusinya.

## **2. Manfaat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari beberapa aspek :

### **a. Aspek Teoritis**

Penelitian ini bersifat pengembangan ilmu pengetahuan khususnya perkembangan ilmu hukum Tata Negara dan ilmu hukum Administrasi Negara yang dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan referensi bagi semua pihak ataupun pemangku kepentingan serta para akademisi.

### **b. Aspek Akademisi**

Penelitian ini merupakan syarat dalam penyelesaian program pendidikan pasca sarjana Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara.

c. Aspek Praktis

- Penelitian ini dapat menjadi dasar pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) yang bisa lebih Efektif baik itu jangka waktunya maupun kemanfaatannya.
- Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi informasi bagi masyarakat dan menjadikan dasar pertimbangan bagi para anggota Legislatif dalam hal pembuatan kebijakan khususnya Peraturan Daerah (Perda).

**D. Kerangka Teori dan Konsep**

Kerangka teori merupakan bagian dari kerangka berpikir atau kumpulan pendapat, teori dari para pakar dibidangnya yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan, pembandingan dengan empiris, karena dengan teori tersebut kita dapat memahami realitas empiris yang terjadi disekitar kita. Fakta empiris yang dihasilkan dari sebuah penelitian dapat dipahami dengan cara yang berbeda sesuai dengan sudut pandang teori yang digunakan. Teori sangat penting kaitannya dengan penelitian, sehingga sangat perlu memiliki pemahaman yang sama terkait urgensi teori didalam sebuah penelitian.

Kerangka teoritis adalah pondasi utama dimana sepenuhnya proyek penelitian itu ditujukan. Hal ini merupakan jaringan hubungan antar variabel yang secara logis diterangkan, dikembangkan dan dielaborasi

dari perumusan masalah yang telah diidentifikasi melalui wawancara, observasi, dan survei literature. Hubungan antar survei literatur dan kerangka teoritis adalah survei literatur meletakkan pondasi yang kuat untuk membangun kerangka teoritis. Ada lima hal yang harus dipenuhi dalam membangun kerangka teoritis:

1. Variabel yang relevan harus dapat dijelaskan dan disebutkan dalam diskusi.
2. Diskusi haruslah dapat mewujudkan bagaimana dua atau lebih variabel itu berhubungan satu sama lain.
3. Jika jenis dan arah hubungan tadi dapat diterima secara teori berdasarkan atas penelitian sebelumnya, maka harus ada indikasi pada diskusi apakah hubungan tadi bersifat positif atau negatif.
4. Harus ada penjelasan secara jelas kenapa kita akan mengharapkan hubungan tersebut terus bertahan.
5. Skema diagram yang menjelaskan kerangka teoritis harus dapat diperlihatkan sehingga pembaca dapat melihat dengan mudah dan memahami bagaimana hubungan antar variabel secara teoritis.

Sedangkan Teori hukum (*legal theory*) dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum, baik dalam tatanan normatif maupun empiris.

Penulis akan menggunakan kerangka teori yang mendasarkan pada 3 (*tiga*) teori hukum yakni teori negara hukum (*welfare state*), teori Bekerjanya Hukum dan Teori Perundang undangan untuk melihat dan

menganalisis sejauh mana konsepsi dan peran negara dalam memberikan kepastian hukum pada setiap warga negara utamanya pada daerah yang menjadi tempat tinggal dan hal itu sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945.

## 1. Teori Negara Hukum

Sistem kenegaraan yang disusun berdasarkan konstitusi dimana setiap orang baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk dan patuh pada hukum yang sama sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang yang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar perbedaan yang rasional tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan dan kewenangan pemerintah harus dibatasi berdasarkan garis distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak normative rakyat, karena pada rakyat diberi peran sesuai dengan kemampuan dan perannya secara demokratis.

Jimly Asshiddiqie dalam dalam pengantar sebuah tulisanya menjelaskan:<sup>19</sup>

konsepsi Negara Hukum atau "Rechtsstaat" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum.*" Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.BPHN, Jakarta, 2012, H.1.

kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah 'the rule of law, not of man'. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya.

Timbulnya konsep negara hukum dimana negara tidak cukup hanya bertindak sebagai polisi, tetapi juga harus menjamin kesejahteraan rakyatnya. Konsep negara hukum ini dikembangkan oleh Julius stahl dengan 2 elemen lagi yakni setiap tindakan Negara harus berdasarkan Undang-Undang dan harus adanya peradilan administrasi negara.

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropah Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechts staat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*".

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechts staat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. perlindungan hak asasi manusia.
2. pembagian kekuasaan.
3. pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:<sup>20</sup>

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law*

Dalam konteks pembuatan perda penulis akan mencoba menelaah sejauh mana Indonesia sebagai negara hukum mampu memberikan manfaat terhadap perda yang telah dibuat dan disosialisasikan ke masyarakat sehingga perda tersebut betul betul dirasakan manfaatnya.

## **2. Teori Bekerjanya Hukum.**

Bekerjanya hukum dapat diartikan sebagai kegiatan penegakan hukum. Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan hukum menjadi kenyataan. Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor - faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap legeslasi secara efektif dan efisien.

Konsep bekerjanya hukum harus berakar dari budaya hukum dan sistem hukum Indonesia yang lebih menekankan kepada prinsip

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h, 2.

musyawarah untuk mencapai mufakat berlandaskan asas kekeluargaan.

Menurut Robert B Seidman, ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum Yaitu :

- 1) Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Aparat pelaksanaannya.
- 3) Masyarakat (kesadaran dan kepatuhan).

Sementara Soerjono Soekanto menyatakan ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yaitu :

- 1) peraturan perundang-undangan.
- 2) aparat pelaksanaannya (penegak hukum).
- 3) masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum).
- 4) Sarana dan prasarana. Dan
- 5) dana.

Selain yang disebutkan diatas oleh Seidman dan Soerjono Soekanto perlu juga kita tambahkan pendapat dari Muchsin ada (dua) yaitu:

- 1). Masalah kesejahteraan bagi penegak hukum serta,
- 2). Diterapkannya reward and punishment.<sup>21</sup>

Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya

---

<sup>21</sup>Muchsin, Teori Hukum, Makalah pendidikan Hakim Adhoc PHI, Hakim Agung RI, dalam Ibnu Affan *loc cit* h. 40

konflik konflik atau tegangan secara internal, dimana nilai nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat saja terjadi tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakkan, hukum tidak berarti apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan di masyarakat maka kelahiran hukum itu akan sia-sia.<sup>22</sup>

Pembuatan peraturan daerah ini tentu cerminan dari kesepakatan antar warga masyarakat yang telah diwakili oleh wakil wakilnya yang duduk di lembaga legeslatif untuk menyuarakan nilai nilai yang tumbuh di tengah tengah , oleh karenanya apapun hasil yang dibuat dalam perda tersebut harus benar benar dihargai, dihormati dan dilaksanakan secara konsekuen supaya perda itu nantinya mempunyai nilai yang sakral di daerah dimana tempat berlakunya perda tersebut .

Pengertian Kekuasaan Negara : kekuasaan negara terdiri dari dua suku kata yaitu : kekuasaan dan negara, jika diartikan satu persatu, kekuasaan adalah kemampuan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok untuk dapat mempengaruhi tingkah laku pihak lain sesuai dengan keinginan pelaku, sedangkan negara adalah alat atau wewenang yang didapat untuk mengatur atau mengendalikan persoalan persoalan bersama atas nama masyarakat, sehingga dapat

---

<sup>22</sup> <http://Zriefmaronie.blogspot.com>, dalam Ibnu Affan, *Log. Cit* h.40

disimpulkan bahwa kekuasaan negara adalah kemampuan kelompok tertentu untuk mengatur serta mempengaruhi tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan kehendak atau tujuan bersama.<sup>23</sup>

Pembagian kekuasaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bertujuan untuk mencegah adanya penumpukan kekuasaan di salah satu tangan yang dapat menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan yang sewenang wenang.

Menurut Montesquiu pembagian kekuasaan Negara dapat dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu :

1. Kekuasaan Legeslatif / DPR
2. Kekuasaan Eksekutif / Presiden
3. Kekuasaan Yudikatif / MA,MK,YK

Masing masing pemegang kekuasaan ini telah diatur dalam konstitusi Undang Undang NRI 1945, Kekuasaan legeslatif diatur dalam Pasal 20 ayat (1) "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang." Selanjutnya Kekuasaan Eksekutif / Presiden tercantum dalam Undang Undang NRI 1945 pasal 4 ayat (1) yang berbunyi : " Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-undang Dasar". Kemudian Kekuasaan Yudikatif telah tercantum dalam Undang Undang NRI 1945 pasal 24 ayat (1) dan (2), dimana ayat (1) berbunyi : "Kekuasaan Kehakiman

---

merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.” Sementara ayat (2) berbunyi : “ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan militer, Lingkungan Peradilan Tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

### **3. Teori Perundang-undangan**

Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang di hasilkan melalui kesepakatan antara Lembaga eksekutif dan Legislatif melalui proses prolegda sebagaimana didefenisikan didalam regulasi pembentukan peraturan undang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Proses legeslasi yang berpatisipasi membuka seluas luasnya keterlibatan masyarakat. Masyarakat adalah pelaku pembuat hukum, dengan begitu, hukum lebih mampu menangkap yang diinginkan dan

---

<sup>24</sup> Pasal 1 point (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dibutuhkan oleh masyarakat, partisipasi akan mendorong adanya keadilan substantive daripada prosedural. Hukum responsif tidak memberikan banyak keleluasaan bagi penegak hukum untuk menafsirkan peraturan. Kewenangan yang besar untuk menafsirkan bisa disalahgunakan sehingga akhirnya dapat merugikan masyarakat. Karena sifatnya tanggap, maka pembentuk hukum responsive pun akan menempatkan dirinya sebagai fasilitator. Ia akan memfasilitasi berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat, bukan semata mata keinginan penguasa.<sup>25</sup>

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di level pusat maupun di daerah telah diatur tersendiri melalui aturan teknis yang diterbitkan oleh Instansi yang berwenang dibidangnya. Namun secara Teori dapat dirangkum atau mencakup didalam lima tahapan yakni<sup>26</sup> :

1. tahapan perencanaan
2. Tahap penyusunan
3. Tahap pembahasan
4. Tahap pengesahan atau penetapan, dan
5. Tahap pengundangan

Berangkat dari defenisi terkait dengan perundang-undangan yang merupakan produk hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau

---

<sup>25</sup>Rival ghulam Ahmad, Bivitri Susanti, Binziad kadafi, Irma Hidayana, Herni Sri Nurbayanti dan Aria Suyudi *Jurus Merancang Peraturan untuk Transformasi Sosial*, 2007, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) h.35

<sup>26</sup> *Ibid*, pasal 1 point (1)

yang berwenang; maka produk hukum perundang-undangan tidak saja dalam bentuk undang-undang yang di hasilkan oleh lembaga negara di tingkat nasional namun lembaga negara di tingkat daerah juga dapat membuat produk perundang-undangan sesuai dengan dengan kewenangannya yang disebut dengan Peraturan Daerah (Perda) yang disusun dan disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Kepala Daerah.<sup>27</sup>

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yaitu

1. Struktur hukum (struktur of law)
2. Substansi hukum (substance of the law);
3. Budaya hukum (legal culture)

Suksesnya suatu Peraturan itu dapat dijalankan dengan baik haruslah memiliki 5 (lima) prinsip yaitu :

1. Peraturan itu harus menciptakan prediktibility
2. Peraturan itu harus menciptakan stability dan harus mampu mengakomodasi perbedaan.
3. Peraturan harus mampu menciptakan pernis artinya peraturan itu harus mampu membuat suatu Keadilan
4. Peraturan itu harus mengedukasi atau sosialisasi

---

<sup>27</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

5. Ability of lawyer harus ada orang yang mengetahui benar untuk menjalankan Peraturan tersebut.

Bahwa berdasarkan Undang undang No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 149 :

- (1). DPRD Kabupaten/kota mempunyai fungsi :
  - a. Pembentukan Perda Kabupaten/kota;
  - b. Anggaran;, dan
  - c. Pengawasan;
- (2). Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka refresentatif rakyat di daerah kabupaten/kota.
- (3). Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.<sup>28</sup>

Peraturan Menteri dalam negeri nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga menjelaskan bahwa produk hukum daerah bukan hanya peraturan daerah (Perda), namun diatur juga Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yakni peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota, Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) yakni peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, dimana proses pembentukan peraturan daerah ini mutatis mutandis sama antar provinsi dan kabupaten/kota, peraturan DPRD dan berbentuk

---

<sup>28</sup> Buku *Undang-undang Otonomi daerah nomor 23 tahun 2014, 2015* , Pustaka Buana, Surabaya

keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.<sup>29</sup>

**Penulis akan konsentrasi membahas terkait efektifitas penyusunan Peraturan Daerah saja sebagaimana diketahui bahwa Perda (peraturan daerah) adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh DPRD dan dengan persetujuan bersama Kepala Daerah karena itu adalah Produk Hukum.**

Dalam buku “Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung” oleh Rozali Abdullah, tujuan utama peraturan daerah untuk memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. Peraturan daerah dibentuk dengan dasar asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain memihak kepada kepentingan rakyat menjunjung tinggi hak asasi manusia dan berwawasan lingkungan dan budaya.

Adapun fungsi peraturan daerah antara lain:<sup>30</sup>

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 18 dan UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah

---

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> <https://news.detik.com/berita/d-5995224/peraturan-daerah-pengertian-fungsi-hingga-tujuannya>, diakses pada tanggal 14 Mei 2024.

tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.
5. Sebagai alat untuk pembaharuan dan perubahan dalam masyarakat terutama perubahan nilai nilai sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

#### **E. Asumsi (Anggapan Dasar)**

Banyak Masyarakat yang menjadikan usulan kebijakan berupa Perda sebagai salah satu pilihan advokasi untuk mendorong adanya perubahan di masyarakat menjadi lebih baik. Selain karena adanya dukungan pendanaan (APBD) untuk implementasi, juga adanya implikasi/konsekwensi bagi pemerintah yang tidak menjalankan Perda. Kepentingan umum memiliki esensi yang sangat penting dalam pembentukan perda, karena tujuan pembentukan perda adalah untuk mengatur aktivitas masyarakat, khususnya masyarakat di daerah.

Berbagai aktivitas masyarakat dilakukan dengan tetap mengacu pada perundang-undangan yang berlaku, termasuk Perda. Itulah kenapa Perda itu disebut seksi karena menyangkut kehidupan orang banyak.

Dalam proses pengusulan dan penyusunan acapkali jalannya panjang dan berliku; bahkan banyak yang tidak tuntas karena berbagai penyebab; diantara ;

1. Dasar hukumnya yang kurang memenuhi syarat karena aturan teknis dari undang-undang maka jika payung hukum (cantolan) tidak ada maka akan sulit untuk membentuk perda tersebut.
2. Ada kepentingan-kepentingan dari *stakeholder* yang memaksakan agar perda tersebut tidak bisa di undangkan, contoh perda perlindungan ketenagakerjaan di kabupaten Deli serdang karena ada kepentingan yang berlawanan antara para pihak maka perda tersebutpun gagal untuk di sahkan dan diundangkan.
3. . Bahwa asumsi proses pengusulan kebijakan perda lamban dan bertele tele berdasarkan pandangan dari masyarakat, sehingga terjadi kekosongan hukum ditingkat daerah sementara peraturan yang diatas belum mengakomodasi tentang kebutuhan khususnya di tingkat daerah/kota.
4. Kurang maksimalnya sosialisasi Perda yang sudah dibentuk kepada masyarakat di Deli Serdang sehingga hanya sedikit saja masyarakat yang tahu dan faham kenapa perda itu dibuat.

5. Sanksi hukumnya masih terlalu ringan sehingga masyarakat mengabaikan perda tersebut dan masyarakat lebih takut bila diancam dengan KUHPidana dan ini terbukti nyata.
6. Para penegak perda (satpol PP) tidak memahami isi dan tujuan perda tersebut dibuat sehingga sering kali terjadi bentrok fisik terhadap masyarakat pelanggar perda.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa pembentukan perda di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sering kali tidak mengikuti tara aturan sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan berbagai aturan-aturannya. Tahun 2016 kementerian dalam negeri (kemendagri) membatalkan sebanyak 3.143 perda yang dianggap menghambat investasi ([www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)). Kemendagri ini juga menginventarisasi dan mengkaji Perda yang bertentangan konstitusi, serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, untuk itu kemendagri juga akan mengkaji apakah Perda tersebut apakah sudah sesuai dengan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan undang-undang sebagai pilar kebangsaan, bukan itu saja kemendagri juga akan mengevaluasi Perda yang tidak sesuai dengan semangat kebhinekaan dan persatuan Indonesia.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Lusía Palulungan, M.Ghufrañ H.Kordi K, Yudha Yunus, M.Taufan Hidayat dan Puspita Ratna Yanti. 2017 *Panduan Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif dan Responsif Gender* Yayasan BaKTI h. 2

## **F. Keaslian Penelitian**

Adapun judul penelitian ini adalah **Analisis Efektifitas Pembuatan Perda Kabupaten Deli Serdang** ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara study di DPRD Kabupaten Deli Serdang.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di Perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara, judul penelitian ini belum pernah ditulis atau diteliti dalam bentuk yang sama sehingga judul penelitian ini asli atau dengan kata lain tidak ada judul yang sama dengan tulisan atau penelitian mahasiswa Universitas Islam Sumatera Utara dalam bentuk judul dan telah pula dilakukan *browsing* di Internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan ini diantaranya adalah :

- 1. PENATAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM MEWUJUDKAN PERATURAN DAERAH YANG HARMONIS DI KOTA MAKASSAR.** Ditulis oleh : Inris Winni dari PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR.
  - 2. PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA KOTA TEGAL PERIODE 2014-2019).**
-

Tesis ini disusun oleh : Anindita Dwi Hapsari dari Fakultas Hukum program pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

3. **ANALISIS PERATURAN DAERAH DITINJAU DENGAN TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN** (Studi Di Provinsi Kalimantan Barat) Tesis ini disusun oleh : Odilo Kelebit Tite.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah prosedur atau cara memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui langkah-langkah yang sistematis, sebagai upaya untuk merespon permasalahan yang telah dirumuskan dalam proposal penelitian ini, Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan didalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yakni penelitian yang bertujuan untuk

mendapatkan dan memberikan gambaran secara rinci dan sistematis serta menyeluruh atas segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah pekerja rumahan pada lokasi penelitian.

## **2. Metode Pendekatan**

### **2.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan didalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yakni penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di Kantor DPRD Kabupaten Deli Serdang dan masyarakat kabupaten Deli Serdang dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>32</sup>

Penelitian hukum empiris atau *socio-legal (socio legal research)* merupakan model pendekatan lain dalam meneliti hukum sebagai objek penelitian, dalam hal ini hukum tidak hanya dipandang sebagai disiplin yang preskriptif dan

---

<sup>32</sup> Bambang waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, dalam <http://etheses.uin-malang.ac.id/281/7/11220001%20Bab%203.pdf>, diakses tanggal 14 Mei 2019.

terapan belaka, melainkan juga empirical atau kenyataan hukum.<sup>33</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian empiris karena akan menganalisa fakta-fakta dan data di lapangan sebagai sebuah realitas hukum tentang efektifitas pembuatan Perda

## 2.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang akan dilakukan didalam penelitian ini adalah pendekatan **Yuridis sosiologis** dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam system kehidupan yang nyata.<sup>34</sup>

Penelitian Hukum *yuridis empiris* adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis yang

---

<sup>33</sup> Banakar, Reza and Max Traves (Editor),, *They and Method in Socio-Legal Research: A Series publishing*, dalam Defri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*,. Fiat justicia jurnal Ilmu Hukum Volume 8, Jakarta 2005 h. 29.

<sup>34</sup> Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, dalam <http://etheses.uin-malang.ac.id/281/7/11220001%20Bab%203.pdf>, *Op.Cit.*, h. 3.

dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif<sup>35</sup>.

Cara kerja dari metode yuridis sosilogis dalam penelitian tesis ini, yaitu dari hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan terhadap asumsi atau anggapan dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian tesis ini, kemudian dilakukan pengujian secara fakta yang terdapat di dalam masyarakat. Dengan demikian kebenaran dalam suatu penelitian telah dapat dinyatakan *reliable*.

---

<sup>35</sup> <https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif/> diakses pada tanggal 14 Mei 2024.

### 3. Lokasi populasi dan sample penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di kantor DPRD kabupaten Deli Serdang dan kantor bagian hukum Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang dan beberapa masyarakat yang pernah mengikuti publik hearing dalam menyerap aspirasi masyarakat.

### 4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan penting dalam kegiatan penelitian dan dilakukan setelah desain penelitian dirumuskan sesuai dengan masalah yang akan diteliti.

#### 4.1. Data Primer

Data ini diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti, melalui beberapa teknik pengumpulan data seperti: kuesioner, observasi dan wawancara mendalam jika diperlukan untuk recek triangulasi data temuan. Seluruh data primer bersumber dari para informan, baik data amatan (observasi) maupun wawancara. Informan dalam hal ini ialah siapa saja yang memberikan informasi, yang relevan dan berguna dalam penelitian, baik sebagai informasi awal/petunjuk, informasi utama, dan informasi tambahan/penjelas.

Data primer yang bersumber dari lapangan akan didapat dari proses wawancara dengan:

- a. Pimpinan DPRD Kabupaten Deli Serdang, ketua dan wakil ketua Sebanyak dua orang.
- b. Tim pakar DPRD Kabupaten Deli Serdang sebanyak dua orang.
- c. Ketua Bapemperda (Badan Pembentukan Peraturan Daerah Sebanyak satu orang.
- d. Kabag hukum DPRD Kabupaten Deli Serdang sebanyak satu orang.
- e. Kabag hukum Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang sebanyak satu orang
- f. Akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara satu orang.

#### 4.2. Data Sekunder

Data sekunder diperlukan sebagai alat bantu untuk melakukan pengenalan dikumpulkan dengan penelusuran dokumen dan kepustakaan, baik dokumen yang dimiliki masyarakat, organisasi masyarakat maupun pemerintah, buku, majalah, tulisan ilmiah, hasil penelitian, survey, maupun informasi media massa dan media informasi lain.

5. Prosedur pengambilan dan pengumpulan data:

Peneliti akan mendapatkan data yang valid karena dilakukan dengan mengumpulkan data primer dan sekunder yang disesuaikan dengan metode pendekatan penelitian. Teknik pengumpulna data primer dan sekunder dilakukan dengan cara:

1. Kuesioner

Yakni daftar pertanyaan yang menyediakan jawaban (tertutup), dan daftar pertanyaan yang memberikan kesempatan luas kepada informan untuk menjawab (terbuka). Informan yang diwawancarai dalam hal ini ditentukan oleh kriteria tersebut di atas.

2. Wawancara

Yakni wawancara yang tidak terstruktur, lebih bersifat informal, santai, tetapi menguak sisi yang paling dalam atas fenomena hukum, sosial dan ekonomi. Wawancara ini lebih terkesan sebagai *bincang-bincang* dari pada sebuah wawancara yang diarahkan. Pembicaraan mengalir bebas, tetapi tetap dalam tema-tema yang menjadi fokus penelitian.

3. Studi dokumen/kepuustakaan.

Yakni penelusuran kepuustakaan baik bersumber dari dokumen resmi, buku, majalah, tulisan ilmiah, hasil penelitian, survey, maupun informasi media massa dan media informasi lain.

## 6. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan metode kuantitatif artinya menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data.<sup>36</sup>

Pada saat pengumpulan data dimana data amatan (*observasi*) dan wawancara dilakukan, peneliti melakukan tahapan Editing yakni mengumpulkan data –data lapangan yang kemudian dilakukan klasifikasi data untuk selanjutnya dilakukan verifikasi untuk memastikan validitas data yang dihasilkan dan kemudian dilakukan analisis, dan hasilnya menjadi dasar untuk mengumpulkan data berikutnya. Demikian proses bolak-balik dilakukan dari pengumpulan data, klasifikasi, verifikasi dan analisis dan pengumpulan data selanjutnya hingga dianggap cukup.

## 7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Tesis disesuaikan dengan Peraturan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Nomor: 1 Tahun 2017 tentang Prosedur dan tata cara penulisan tesis Program Studi (S2) Megister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara.

---

<sup>36</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah*, dalam <http://etheses.uin-malang.ac.id/281/7/11220001%20Bab%203.pdf>. *Op.Cit.* h. 61.

## **BAB II**

### **PENGATURAN HUKUM PEMBUATAN PERDA KABUPATEN/KOTA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

#### **A. Mekanisme pembuatan Perda ditinjau dari Hukum Administrasi Negara**

Pembuatan peraturan daerah atau yang di singkat dengan Perda dimana yang menjadi cantolan hukum yang tertinggi itu adalah Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang termaktub dalam BAB VI tentang Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat 6 yang berbunyi : “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 inilah yang menjadi dasar perlunya pembuatan peraturan daerah agar itu bisa mandiri dalam mengelolah dan menata daerahnya. Selanjutnya untuk pengaturan secara khusus tentang pelaksanaan pembuatan peraturan daerah, DPR membentuk undang-undang yaitu undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan kemudian untuk lebih detail dan lebih tehknis pembuatan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 tahun 2018 Tentang pembentukan Produk Hukum Daerah. Dimana dalam permendagri tersebut menguraikan dan mengarahkan tahapan tahapan pembuatan Perda tersebut secara detail.

Prajudi Atmosudirdjo dalam bukunya Hukum Administrasi Negara merumuskan definisi kerja hukum administrasi negara sebagai hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada Administrasi Negara, dan terdiri dari dua tingkatan yakni:<sup>37</sup>

1. Hukum Administrasi Negara Heteronom yang bersumber pada UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi Negara.

---

<sup>37</sup> [https://fkip.unipas.ac.id/wp-content/uploads/2018/09/20180805052633\\_buku-hukum-administrasi-negara-i-nyoman-gede-remaha-2017.pdf](https://fkip.unipas.ac.id/wp-content/uploads/2018/09/20180805052633_buku-hukum-administrasi-negara-i-nyoman-gede-remaha-2017.pdf); diakses ada tanggal 20 Agustus 2024.

2. Hukum Administrasi Negara Otonom adalah hukum operasional yang diciptakan oleh Pemerintah dan Administrasi Negara itu sendiri.

Sehingga didalam setiap gerak dan Langkah Pemerintah sebagai sebuah organisasi yang bergerak secara dinamis (*staat in beweging*) haruslah didasarkan pada landasan hukum didalam melakukan setiap tindakannya.

Secara teoritik tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) merupakan" tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) untuk menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*)." Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk melahirkan hak dan kewajiban. Tindakan-tindakan ini berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki atau melekat pada jabatannya.
2. Tindakan berdasarkan Fakta/Nyata (*feitelijkehandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Contoh: pemerintah memberikan bantuan, peresmian jembatan dan lain-lain (Sadjijono, 2008: 79-80)

Dari tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) dapat melahirkan tindakan hukum privat (*privatrecht handelingen*) yakni tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan pihak lain (*privat*) dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, contohnya melakukan kontrak dalam pembuatan infra struktur fisik, melakukan pembelian barang tertentu dan/atau melakukan kontrak/perjanjian untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan tertentu juga dapat melahirkan tindakan hukum publik (*publiekerecht handelingen*) yakni hukum yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut kepentingan umum, seperti hubungan antara

warga negara dengan negara dan seluruh komponen yang terlibat dalam negara.

Memastikan agar tindakan yang dilakukan Pemerintah tidak sewenang-wenang (*abuse of power*) maka setiap tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah haruslah berlandaskan hukum sebagai rujukan dan panduan bertindak dengan memuat aturan tertulis berisikan norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan; Dimana didalam hal ini telah diatur didalam Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali; terakhir dengan Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-undang No. 12 tahun 2011 ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diantaranya :<sup>38</sup>

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan  
suatu kepastian hukum
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan  
atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan;  
dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

---

<sup>38</sup> Lihat : penjelasan atas undang-undang republik Indonesia nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan hal 2.

Selain sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 berisi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Subjek Hukum yang diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan adalah Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang di setiap tingkatan pemerintahan sebagaimana hirarki perundang-undangan yang diatur pada pasal 7 Undang-undang No. 12 tahun 2011 yakni:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Meskipun pada pasal 8 undang-undang tersebut juga menjelaskan adanya Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud diatas yakni peraturan yang ditetapkan oleh:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Dewan Perwakilan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Daerah
4. Mahkamah Agung,
5. Mahkamah Konstitusi
6. Badan Pemeriksa Keuangan,
7. Komisi Yudisial
8. Bank Indonesia
9. Menteri
10. Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Didalam landasan filosofis dan yuridisnya menjelaskan adanya kebutuhan panduan bagi pemerintahan untuk pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia melalui pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional sehingga pemangku kepentingan dapat mempedomani regulasi ini baik

cara dan metodologi yang baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Adapun Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang di setiap tingkatan pemerintahan yang diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan perundang-undangan telah dijelaskan pada pasal 1 tentang ketentuan umum sebagai berikut:

No	Nama Perundang-undangan	Lembaga pembentuk
1	Undang-Undang	Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden
2	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
3	Peraturan Pemerintah	ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya
4	Peraturan Presiden	ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan
5	Peraturan Daerah Provinsi	dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
7	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota

## **B. Alur Proses Penyusunan Produk Hukum Daerah**

Secara Umum tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan untuk peraturan daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan<sup>39</sup>, hal yang sama juga di uraikan mulai paragraph 2 pasal 239 sampai dengan paragraph 6 pasal 244 Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, namun secara detail dan teknis di jelaskan didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menguraikan tahapan didalam pembentukan Produk Hukum sebagai berikut:<sup>40</sup>

### **1. Tahapan Perencanaan**

#### **a. Lingkungan Pemerintah Daerah**

- a.1. Bupati menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Program Perencanaan Peraturan Daerah (Propemperda) di lingkungan pemerintah daerah
- a.2. Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

#### **b. Lingkungan DPRD**

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda dan Penyusunan Propemperda tersebut dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah yang hasilnya disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD

---

<sup>39</sup> Konsideran hurup (b) Undang-undang No. 31 tahun 2022 Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>40</sup> Pasal 10 sampai dengan pasal 18 Permendagri No. 80 Tahun 2025.

Propemperda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda provinsi yang berisi:

1. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. rencana pembangunan daerah;
3. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. aspirasi masyarakat daerah.

Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

## 2. Tahapan penyusunan

### a. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah

Pada tahapan penyusunan Peraturan Daerah didalam Undang-undang No. 12 tahun 2011 maupun permendagri No. 80 tahun 2015 menjelaskan secara mutatis mutandis di Tingkat Propinsi maupaun Kabupaten/Kota.<sup>41</sup>

Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah dimulai dengan pembentukan Tim Penyusun rancangan peraturan daerah (Ranperda) yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah dengan keanggotaan Tim Penyusunan sebagai berikut:

- 1) Kepala Daerah
- 2) sekretaris daerah
- 3) perangkat daerah pemrakarsa
- 4) perangkat daerah yang membidangi hukum
- 5) perangkat daerah terkait, dan
- 6) perancang peraturan perundang-undangan

---

<sup>41</sup> Lihat pada pasal 63 Undang Undang No. 12 tahun 2011 dan Pasal 32 Permendagri No. 18 tahun 2015

Pada pasal 169 Permendagri No. 80 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Tim Penyusun Ranperda dapat mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan serta peneliti dan tenaga ahli, namun tidak dijelaskan siapakah yang dimaksud dengan “*perancang peraturan perundang-undangan*”; tetapi didalam penjelasan pasal 98 Undang-undang No. 11 tahun 2012 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perancang Peraturan Perundangundangan” adalah *pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.*

Pada proses penyusunan Ranperda ini dilakukan berbagai tahapan dari mulai koordinasi antara tim penyusun dengan OPD Pemerkasa, dengan Sekretaris Daerah dan pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi sehingga dapat disetujui oleh semua pihak dan selanjutnya dipaparkan kepada Kepala Daerah sebelum disampaikan ke DPRD.<sup>42</sup>

#### b. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD

Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dilingkungan DPRD dapat diusulkan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda. Pada pasal 323 huruf (a) dan pasal 372 huruf (a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempertegas

---

<sup>42</sup> Pasal 26 sampai dengan pasal 31 Permendagri No. 80 tahun 2015 yang berlaku mutatis mutandis untuk kabupaten/kota.

tentang Hak anggota DPRD mengajukan rancangan peraturan daerah yang sering di sebut dengan **Hak Inisiatif**.<sup>43</sup>

Hak inisiatif DPRD ini merupakan keistimewaan yang di berikan kepada anggota DPRD sebagai representasi rakyat untuk digunakan dalam rangka memperjuangkan kepentingan Masyarakat melalui kebijakan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat; sayangnya hak Istimewa ini belum di manfaatkan secara maksimal; padahal semestinya masa reses dapat digunakan sebagai Upaya menjaring semua persoalan social, ekonomi maupun kultural yang dapat dicarikan solusinya melalui kebijakan daerah (Perda).

Pengusul Ranperda di lingkungan DPRD menyampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan tentang pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama dan tanda tangan pengusul serta dapat pula menyertakan naskah akademik yang merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum Masyarakat.<sup>44</sup>

Tahapan selanjutnya adalah Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan perda kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda dimana pasca pengkajian oleh bapemperda akan menyampaikan hasil pengkajian rancangan perda tersebut kembali kepada pimpinan DPRD untuk dibawa pada rapat paripurna.

Rapat Paripurna memberikan kesempatan kepada Pengusul menjelaskan secara detail terkait latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup atau objek

---

<sup>43</sup>Wikipedia mendefenisikan **Inisiatif** merupakan hak para anggota parlemen untuk mengajukan **RUU** atau **Raperda** yang berupa pembaharuan, perubahan (amendemen), perbaikan (revisi) serta pencabutan (<https://id.wikipedia.org/wiki/Inisiatif>)

<sup>44</sup> Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan untuk mendapatkan tanggapan fraksi dan anggota DPRD lainnya yang harus direspon oleh pengusul sehingga nantinya Paripurna akan memutuskan apakah ranperda tersebut di setujui, disetujui dengan perubahan; atau penolakan atas usulan ranperda tersebut.<sup>45</sup>

Rancangan perda yang disetujui dengan perubahan akan dilakukan penyempurnaan oleh komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan perda tersebut sesuai dengan penugasan pimpinan DPRD yang nantinya ranperda tersebut dikembalikan lagi ke Pimpinan DPRD untuk selanjutnya disampaikan kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan.

### 3. Tahapan Pembahasan

Didalam Proses pembahasan Ranperda diatur didalam pasal 63 sampai dengan pasal 69 Permendagri No. 80 tahun 2015 yang berlaku secara mutatis mutandis juga dengan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dimana Pembahasan rancangan perda yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD yang setidaknya berisikan: latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan; dan materi pokok yang diatur yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan perda serta Naskah Akademik.

Kepala Daerah membentuk Tim yang di ketuai oleh Sekretaris Daerah atau yang ditunjuk untuk pembahasan rancangan perda dengan DPRD untuk merespon perkembangan dan masalah didalam proses pembahaSan untuk nantinya tim akan melaporkan kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan arahan dan Keputusan.

Pada proses pembahasan Ranperda Inisiatif DPRD alurnya kurang lebih sama dimana Ketua DPRD akan menyampaikan surat pengantar kepada Kepala Daerah berisikan: latar belakang dan tujuan penyusunan,

---

<sup>45</sup> Pasal 38 Permandagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

sasaran yang ingin diwujudkan; dan materi pokok yang diatur yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan perda serta Naskah Akademik.

Rancangan perda yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD atau Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:<sup>46</sup>

#### A. Pembicaraan tingkat I

a. dalam hal rancangan perda berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:

- 1) penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
- 2) pandangan umum fraksi terhadap rancangan perda; dan
- 3) tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.

b. dalam hal rancangan perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:

- 1) penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
- 2) pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan perda; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- 3) pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

---

<sup>46</sup> Pasal 72 sampai dengan pasal 74 Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

- c. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
  - 1) penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
  - 2) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b. pendapat akhir Bupati/wali kota.

Pada Proses Paripurna pembahasan Ranperda memungkinkan pula jika tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak, Namun apabila rancangan perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, maka rancangan perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang tersebut.

Selain itu Permendagri No. 80 tahun 2015 juga memberikan peluang penarikan ranperda sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah di sampaikan dengan surat Kepala Daerah disertai alasan penarikan demikian pula dengan ranperda dari DPRD penarikanya dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Berbeda dengan Ranperda yang sedang dibahas karena hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah disepakati dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Kepala Daerah.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Pasal 76 dan 77 Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

#### 4. Tahapan Pembinaan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

Pembinaan dalam bentuk Fasilitasi merupakan tindakan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Proses Fasilitasi ini tidak dilakukan bagi Rancangan Peraturan Daerah yang akan di evaluasi yakni proses pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berikut Ranperda yang dilakukan evaluasi:<sup>48</sup>

Ranperda sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah	Ranperda sesuai peraturan perundang-undangan lainnya
RPJPD	rencana pembangunan industri
RPJMD	pembentukan, penghapusan,
APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD	penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa
pajak daerah	
retribusi daerah	
tata ruang daerah	

<sup>48</sup> Pasal 91 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

## 5. Tahapan pemberian Nomor Registrasi

Pada tahapan ini Ranperda yang telah di fasilitasi dan telah dilakukan penyempurnaan; maka Gubernur mengajukan permohonan nomor registrasi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah; sedangkan untuk Ranperda Kabupaten/Kota, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat (GWPP) yang memberikan nomor registrasi. Selanjutnya Rancangan perda yang telah mendapat noreg ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.<sup>49</sup>

Terkait dengan Ranperda provinsi yang telah di evaluasi; maka Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda yang sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian noreg demikian halnya dengan Raperda Kabupaten/Kota yang sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor registrasi (Noreg).<sup>50</sup>

## 6. Tahapan Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi<sup>51</sup>

Pada tahapan ini Rancangan perda yang telah diberikan noreg disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada gubernur dan untuk perda kabupaten/kota disampaikan gubernur kepada bupati/walikota untuk

---

<sup>49</sup> Pasal 102 ayat (2) Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

<sup>50</sup> Pasal 98 dan pasal 99 Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

<sup>51</sup> Rangkuman Pasal 107smpai dengan pasal 127 Permendagri No. 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

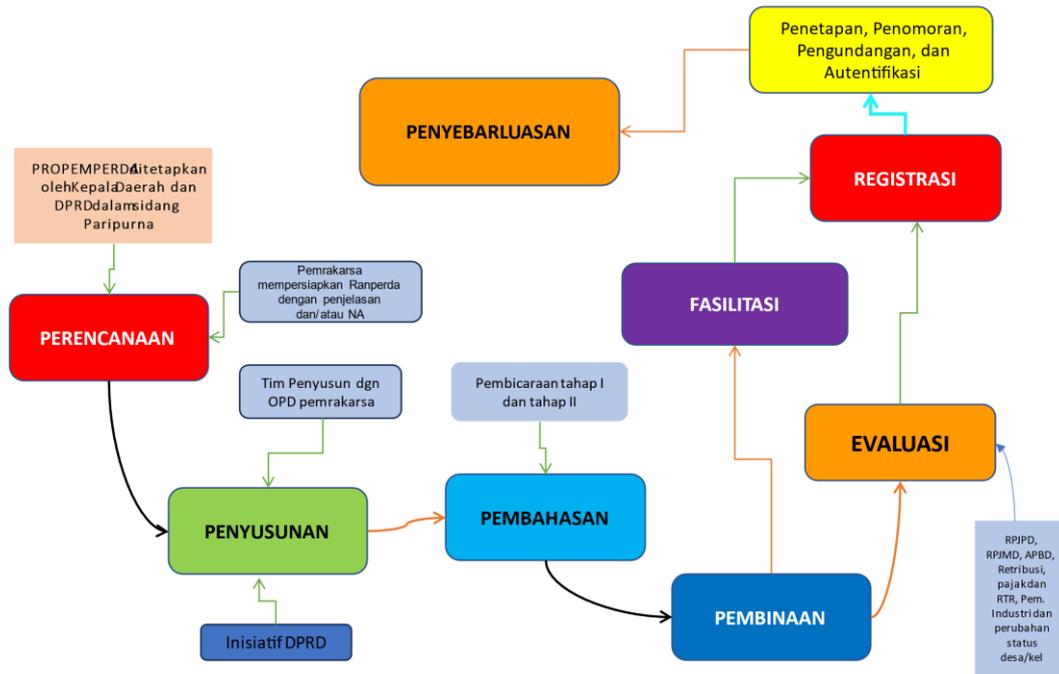
dilakukan penetapan dan pengundangan dengan penandatanganan oleh kepala daerah.

Penomoran terhadap produk hukum daerah (Perda) dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota untuk selanjutnya di undangkan dalam lembaran daerah oleh Sekretaris daerah (sekda) dan selanjutnya dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), hal ini merupakan pemberitahuan secara formal suatu perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.

Proses Autentifikasi adalah proses yang dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota dimana Perda yang telah diundangkan dengan telah ditandatangani dan diberi penomoran serta dimasukkannya kedalam lembaran daerah, maka salinan produk hukum daerah tersebut sesuai aslinya dapat digandakan dan di distribusikan serta disebarluaskan.

Alur dan tahapan Proses Penyusunan Produk Hukum Daerah

## Alur Proses Penyusunan Ranperda



52

### C. Kekuatan Sanksi Hukum Peraturan Daerah

Selaras dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka materi muatan Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga Peraturan Daerah yang di susun tidak menciptakan norma baru tetapi mengatur secara teknis dari norma yang telah ada dengan mempertimbangkan dengan kaerifan lokal dimasing-masing daerah.

<sup>52</sup> Ilustrasi alur Penyusunan Ranperda dari Penulis berdasarkan Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan dan Permendagri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum daerah.

Beberapa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk dapat menyusun muatan materi didalam peraturan perundang-undangan di tingkat Daerah sebagai berikut:

1. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan
2. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
4. Materi muatan mengenai ketentuan pidana<sup>53</sup>

Pemberian kewenangan menjatuhkan Sanksi Pidana didalam muatan materi Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan bagian dari perkembangan hukum dari yang selama ini kita kenal identik seperti ganti rugi dalam Hukum Perdata, pencabutan izin, pemberhentian sementara, denda administratif dalam Hukum Administrasi dan Pidana mati, Pidana penjara, kurungan, denda dalam Hukum Pidana, tetapi Undang Undang Nomor. 12 Tahun 2011 dan Undang-undang No. 23 tahun 2014 telah mengadopsi sanksi pidana dan denda didalam hukum administrasi sebagai bagian dari merespon berkembangnya anatomi dan kejahatan berdimensi baru (*new dimention of criminality*) dan telah cukup banyak bentuk-bentuk sanksi dari hukum administrasi dan hukum perdata yang kini sudah diadopsi menjadi bentuk sanksi hukum Pidana.<sup>54</sup>

Ketentuan sanksi hukum pidana dalam Peraturan Daerah telah diatur pada pasal 15 ayat 2 Undang undang Nomor 12 tahun 2011 yang berbunyi : Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

---

<sup>53</sup> Pasal 15 ayat (2) Undang-undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dimana ancaman pidana dibatasi berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

<sup>54</sup>[https://jdih.bengkuluprov.go.id/assets/backend/dist/produk/ARTIKEL\\_KETENTUAN\\_PIDANA\\_PERDA.PDF](https://jdih.bengkuluprov.go.id/assets/backend/dist/produk/ARTIKEL_KETENTUAN_PIDANA_PERDA.PDF) diakses pada tanggal 24 Agustus 2024.

Itulah ketentuan maksimal yang di dapat bagi pelanggar terhadap Peraturan Daerah, akan tetapi di ayat 3 pasal 15 undang undang Nomor 12 tahun 2011 Juncto pasal 5 ayat 3 Permendagri Nomor 80 tahun 2015 mengatakan “Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Lalu bagaimana kekuatan eksekutorial terhadap pelanggaran Peraturan Daerah? Sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 dikembalikan kepada perangkat hukum daerah sebagaimana didalam permendagri Nomor 80 tahun 2015 dan yang telah diubah menjadi Permendagri Nomor 120 tahun 2018, dimana perangkat daerah secara umum itu seperti Satpol PP dan penyidik khusus dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan secara khusus kewenangan itu diberikan kepada mereka akan tetapi kalau ditemukan pelanggaran pidananya bisa dilimpahkan kepada pihak Kepolisian berdasarkan hasil penyidikan yang dilakukan Penyidik Khusus. Apakah kekuatan eksekutorialnya bisa memaksa? Perlu dijelaskan disini bahwa Perda itu tidak berdiri sendiri, Perda itu tetap dalam hirarki tata urutan perundang-undangan artinya Perda juga harus memperhatikan ketentuan perundang-undangan diatasnya tidak boleh melanggar atau melampaui ketentuan diatasnya. Contohnya yang berkaitan tentang perdagangan dan investasi karena ini merupakan kebijakan nasional sehingga tidak bisa daerah langsung melakukan tindakan eksekutorial terhadap pelanggaran tersebut tetap itu menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Selain sanksi pidana yang didapati akibat pelanggaran Perda tersebut ada juga sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administrative dan ini dijelaskan dalam pasal 5 ayat 4

Peraturan menteri dalam negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah<sup>55</sup>

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administrative dan/atau
- h. sanksi administrative lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>55</sup> Pasal 5 ayat 4 Peraturan menteri dalam negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan produk hukum daerah.