

**REDUKSI KEWENANGAN OTONOMI DAERAH PASCA
KEBERLAKUAN PASAL 58 UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2022**

(TESIS)

Oleh
Aprilia Fitri Ningsih
NPM 2122011103



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

REDUKSI KEWENANGAN OTONOMI DAERAH PASCA KEBERLAKUAN PASAL 58 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022

Oleh

Aprilia Fitri Ningsih

Pembentukan produk hukum daerah merupakan bentuk kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut menurut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian membawa sejumlah pertanyaan bagi Pemerintah dan Masyarakat di daerah khususnya mengenai Pasal 58 ayat (2) yang mengharuskan keterlibatan Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pengharmonisasian produk hukum daerah, yang berdampak pada perubahan skema proses pembentukan produk hukum di daerah.

Tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris, yang bertujuan untuk mengetahui bagaimana kewenangan otonomi daerah pasca keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa wajibnya keterlibatan Kemenkumham dalam proses pengharmonisasian produk hukum daerah sebagai wujud pelaksanaan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 pada kenyataannya secara implementasi tidak efektif, dikarenakan hal ini yang mereduksi kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan suatu rancangan produk hukum daerah, khususnya terhadap pembentukan raperda yang menjadi wujud pelaksanaan otonomi seluas-luasnya yang telah diberikan Undang-Undang, tanpa melihat secara rinci nilai urgensitas dan kebutuhan daerah. Lebih lanjut belum adanya payung hukum berbentuk pengaturan mengenai Tata cara pengharmonisasian yang menjadi standar baku mengenai tata cara, dan jangka waktu, menjadi indikator adanya reduksi kewenangan *a quo*. Sehingga perlu adanya solusi yang tepat atas permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan dan pelimpahan kewenangan harmonisasi produk hukum dari pusat hingga daerah melalui pembentukan regulasi yang jelas.

Kata Kunci : *Reduksi, Kewenangan, Otonomi Daerah, Produk Hukum*

ABSTRACT

REDUCTION OF REGIONAL AUTHORITY POST EFFECTIVELY ARTICLE 58 OF LAW NUMBER 13 OF 2022

By

Aprilia Fitri Ningsih

The formation of regional legal products is a form of authority given to regional governments in the context of carrying out autonomy and assistance tasks, as well as accommodating special regional conditions and/or further elaboration according to higher laws and regulations. The presence of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations raises a number of questions for the Government and Communities in the regions, especially regarding Article 58 paragraph (2) which requires the involvement of the Ministry of Law and Human Rights in the process. harmonization of regional legal products, which has an impact on changing the scheme of the legal product formation process in the regions.

This thesis uses empirical juridical research methods, which aim to find out how regional autonomy authority is after the implementation of Article 58 of Law 13 of 2022. Based on the research results, it is known that the involvement of the Ministry of Law and Human Rights is mandatory in the process of harmonizing regional legal products as a form of implementation of Article 58 paragraph (2) Law Number 13 of 2022 is in fact ineffective in its implementation, because this reduces the authority of the Regional Government in forming a draft regional legal product, especially regarding the formation of draft regional regulations which are a form of implementing the widest possible autonomy that has been granted by the Law, without look in detail at the value of urgency and regional needs. Furthermore, there is no legal umbrella in the form of regulations regarding harmonizing procedures which are standard standards regarding procedures, time periods, and are indicators of a reduction in a quo authority. There needs to be an appropriate solution to the problem of forming statutory regulations and delegating authority to harmonize legal products from the center to the regions through the formation of clear regulations.

Keywords: Reduction, Authority, Regional Autonomy, Legal Products

**REDUKSI KEWENANGAN OTONOMI DAERAH PASCA
KEBERLAKUAN PASAL 58 UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2022**

Oleh
Aprilia Fitri Ningsih

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
TAHUN 2023**

Judul Tesis : **REDUKSI KEWENANGAN OTONOMI DAERAH PASCA KEBERLAKUAN PASAL 58 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022**

Nama Mahasiswa : **Aprilia Fitri Ningsih**

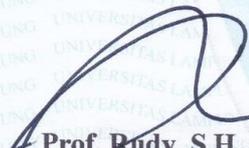
Nomor Pokok Mahasiswa : **2122011103**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**




Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D
NIP 198101042003121001


Dr. Rudi Natamiharja, S.H., DEA
NIP 197812312003121003

MENGETAHUI
Ketua Program Study Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung




Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D
NIP 198009292008102023

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Penguji : Prof. Rudy, S.H.,LL.M.,LL.D.

Sekretaris : Dr. Rudi Natamiharja, S.H.,DEA.

Penguji Utama : Dr. Candra Perbawati, S.H.,M.H.

Anggota : Dr. Yusdianto, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Yusnani Hasyimzum, S.H.,M.Hum.

2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.

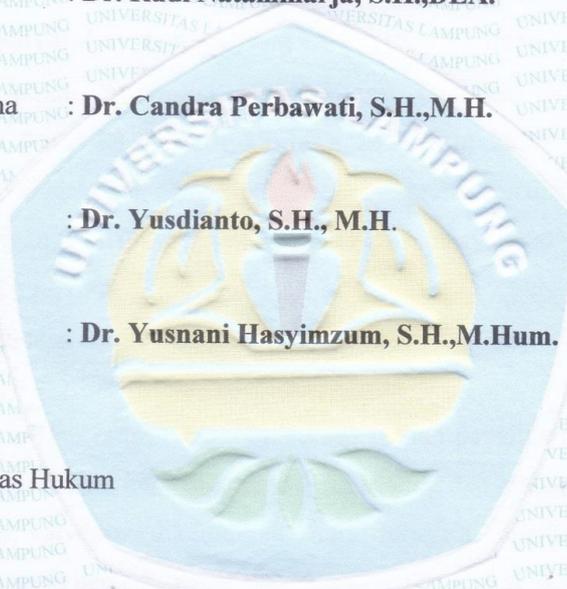
NIP. 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.

NIP. 19640326 198902 1 001

4. Tanggal Lulus Ujian Tesis: 20 Desember 2023



LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aprilia Fitri Ningsih

NPM : 2122011103

Alamat : Purwosari No. 9 Kec. Gadingrejo Kab. Pringsewu Lampung

Dengan ini saya menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Reduksi Kewenangan Otonomi Daerah Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022”** adalah karya sendiri dan tidak melakukan pengutipan atas karya orang lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut *plagiarisme*.
2. Hak intelektual atas karya ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung
3. Karya tulis ini adalah murni, gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing dan masukan pembahas
4. Pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya. Serta saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 20 Desember 2023
Yang membuat pernyataan,



Aprilia Fitri Ningsih
NPM: 2122011103

RIWAYAT HIDUP



Aprilia Fitri Ningsih lahir di Bandar Lampung, pada tanggal 23 April tahun 2000 sebagai anak Keempat dari Empat bersaudara, dari bapak Anshoruddin Lidinillah dan ibu Yusdiana.

Penulis menyelesaikan pendidikan formal di Taman Kanak-Kanak Riana Al-Amin Bandar Lampung pada tahun 2006.

Penulis mengemban pendidikan Sekolah Dasar di SD Negeri 02 Tegalsari dan selesai pada tahun 2012 selanjutnya penulis mengemban Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 1 Gadingrejo dan selesai pada tahun 2015 dan penulis mengemban Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 1 Gadingrejo dan selesai pada tahun 2017.

Pada tahun 2017 penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur masuk Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN), dan lulus pada tahun 2021. Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2021.

MOTTO

“Maka sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan”

(Q.S: Al-Insyirah Ayat 5)

“teruslah berusaha dan berdoa, karena kita tidak akan pernah tau doa dan usaha mana yang akan terkabul, karena tidak ada yang tidak mungkin, ketika Allah sudah berkehendak”

(Qur'an Surah Yasin ayat 82)

Dengan bekerja keras kita akan bisa mencapai target dan cita cita yang telah ditetapkan, dengan disiplin kita akan konsisten dalam memenuhi tindakan tindakan dan semua aktivitas yang mendukung cita cita, dan dengan bertanggungjawab kita bisa menunjukkan bahwa amanah dan tugas yang diberikan akan terlaksanakan dengan baik

(Prof. Rudy)

“Jangan pernah takut akan sebuah gagal, teruslah berusaha, karena Hasil tidak akan pernah mengkhianati Usaha”

(Penulis)

PERSEMBAHAN

Dengan segala puji syukur atas kehadiran Allah SWT atas berkah rahmat dan hidayah Nya dengan segala kerendahan hati, kupersembahkan Tesis ini kepada:

kedua orang tua tercinta,

Ayahanda Anshoruddin Lidinillah dan Ibunda Yusdiana

yang senantiasa membesarkan, mendidik, membimbing, mendoakan, berkorban dan mendukungku di setiap perjalanan dan episode panjang yang aku lalui, terimakasih unuk semua kasih sayang dan cinta luar biasa sehingga aku bisa menjadi seseorang yang kuat dan konsisten kepada cita-cita, semoga kelak dapat terus menjadi anak yang membanggakan kalian.

Kakak-kakak Tercinta, Dian Eka Sari, S.Pd, Ahmad Syaiful Bahri, S.H, Ockta Kurnia Wati, S.Sos yang senantiasa menemaniku dengan segala keceriaan dan kasih sayang, serta memberiku semangat dan motivasi dalam menyelesaikan Studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Kakak ku Ayu Kusuma Wardani, S.H yang telah memberikan arahan serta pandangan dalam menyusun tesis ini

Seluruh Keluarga Besar H.Harun Suntan dan Hj. Siti Nasimah serta H.Usman Suhaidie, dan Hj. Jamilah Kartini Terimakasih sudah memberikan motivasi, doa dan perhatian sehingga diriku menjadi lebih yakin untuk terus melangkah.

teman-teman seperjuangan di Magister Hukum yang selalu memberikan dukungan dan motivasi serta menemaniku dalam suka maupun duka dalam mencapai keberhasilanku.

Kepada Dosen Pembimbingku dan Dosen Pembahasku
Terima kasih atas kebaikan, bantuan dan dukungannya dalam pembuatan tesis ini. Terimakasih juga kepada Almamaterku tercinta Universitas Lampung Fakultas Hukum tempatku menimba ilmu dan mendapatkan pengalaman berharga guna bermanfaat bagi keluarga, agama, nusa dan bangsa.

SANWACANA

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dihaturkan kehadirat Allah SWT. tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. Allahumasholli'alasyaidina Muhammad, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW. yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an, dan Sunnah Rasulullah, Al-Hadist, Penulis dapat menjalani hidup dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul "**Reduksi Kewenangan Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022**" adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat menyelesaikan tesis ini dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, arahan, bantuan, petunjuk serta saran dan kritik dari berbagai pihak secara moril dan materil. Dengan demikian, pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM. Selaku Rektor Universitas Lampung.
2. Bapak Dr. Eng. Suropto Dwi Yuwono, M.T. Selaku Wakil Rektor I Bidang Akademik.

3. Bapak Rudy, SH., LL.M., LL.D. selaku Wakil Rektor II Bidang Umum dan Keuangan, dan Pembimbing Utama dalam penyusunan Tesis ini, terima kasih atas kesediaannya meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, terimakasih atas sumbangsih tenaga dan pikirannya untuk memberikan bimbingan, saran, dan kritik dalam proses penyelesaian karya ilmiah ini sehingga karya ilmiah ini dapat terselesaikan dengan sangat baik. Terima kasih atas semangat dan bimbingan bapak juga banyak ilmu pengetahuan yang bapak berikan selama menyelesaikan studi Serta telah membantu penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
4. Bapak Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Lampung.
5. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
6. Ria Wierma Putri, S.H.,M.Hum., Ph.D, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung
7. Bapak Dr. Rudi Natamiharja S.H., DEA, selaku Pembimbing II penulis atas kesabaran yang luar biasa dan bersedia untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
8. Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H.,M.H, selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan
9. Bapak Dr. Yusdianto, S.H.,M.H, selaku Pembahas II yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
10. Seluruh Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, khususnya bagian Hukum Kenegaraan yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu-ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;

11. Para staf dan karyawan Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, Pak Andi, Pak Teguh, Mba Shinta, Ibu Sri, bapak Monaco semuanya yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
12. Teristimewa kepada ayahku Anshoruddin Lidinillah dan mamaku Yusdiana terimakasih telah merawat, membimbing, mendidik, memberi dukungan moril, materil, disertai dengan doa yang mengiringiku sehingga aku bisa menyelesaikan pendidikan ini . Kalian adalah orang tua terhebat dalam hidupku yang tiada henti memberikan cinta kasih, semangat dan doa yang tiada putus untuk keberhasilanku. Terimakasih atas segalanya semoga kelak dapat membahagiakan dan dapat selalu membuat kalian tersenyum bangga;
13. Kakak-kakakku Dian Eka Sari, S.Pd, Ahmad Syaiful Bahri, S.H., Ockta Kurniawati, S.Sos terima kasih untuk perhatian, semangat serta dukungannya selama ini sehingga aku bisa menjadi anak bungsu yang kuat dan tegar disetiap langkah yang aku ambil;
14. Kakakku Ayu Kusuma Wardani, S.H terimakasih telah menemani, mendukung, dan memberikan semangat serta arahan dalam menyusun Tesis ini;
15. Sahabatku, Muhammad Arief A, yang senantiasa meluangkan waktunya, menemani, memberikan semangat dan motivasi dikala lelah dan rasa ingin menyerah mendera, juga kritik dan saran selama penulis menyelesaikan perkuliahan;
16. Terimakasih untuk keluarga keduaku, kakak-kakakku Utia Meylina, S.H.,M.H., Rudi Wijaya, S.H., Chadir Ali, S.H..M.H, Rika Septiana,S.H., Yeti Yuniarsih, S.H yang selalu menemani dan telah memberikan kritik dan saran serta pengalaman baru dalam perkuliahanku dan adiku Dedek Irvansyah, Angelina Misyel Wijaya, Yohanes Andrew Wijaya, M.Ichsan Sabri, M.Iqbal Adani yang selalu memotivasi, terimakasih dan tetap semangat dalam berproses;
17. Terimakasih untuk Tim Hukum Tata Laksana Universitas Lampung, bapak Samingun, S.H., mba Neni Septriana, A.Md., mas Fietra Albajuri, S.H yang

telah memberikan semangat dan motivasi untuk segera menyelesaikan studi magister.

18. Sahabatku terkasih sejak SMA Meka Silvia Saragih yang senantiasa memberikan semangat dan motivasi dikala lelah dan rasa ingin menyerah mendera;
19. Sahabatku Algizca Rasya Rahadiz yang senantiasa meluangkan waktunya, menemani memberikan semangat dan motivasi dikala lelah dan rasa ingin menyerah mendera;
20. Sahabatku Lustiana Ustuhuhlya teman seperjuangan yang senantiasa menemani, membantuku, dan memberikan semangat dan motivasi disaat-saat terberatku yang selalu mendengarkan keluh kesahku, menemani dan selalu memberikan support untuk segera menyelesaikan pendidikan magister;
21. Sahabat-sahabat semasa perkuliahan hingga sekarang, Merliyana Kholillah Aini, S.H, Aufa Naufal Rishanda, S.H. Javira syntia, Dapotz Suvani, S.H Galuh Ridho Pratama, S.H, Muhammad Alazhar Muqorrobin, S.H, Kartika Maharni, S.H, Desta Sianturi, S.H, Yustika Rahmawati, S.H, Yuni Alvina, S.H, yang selalu menjadi tempatku bercerita;
22. Untuk Almamater Tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi saksi perjalanan menempuh pendidikan sehingga penulis menjadi lebih dewasa dalam berfikir dan bertindak, serta semua pihak yang telah membantu proses menempuh pendidikan ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terimakasih.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga tesis yang sederhana ini bermanfaat dan berguna bagi yang membacanya, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Bandar Lampung, 20 Desember 2023
Penulis

Aprilia Fitri Ningsih
NPM: 2122011103

DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
LEMBAR PERNYATAAN	vii
RIWAYAT HIDUP.....	viii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN.....	x
SANWACANA.....	xii
DAFTAR ISI.....	xvi
I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian	7
1. Rumusan Masalah.....	7
2. Ruang Lingkup Penelitian.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
1. Tujuan Penelitian	8
2. Kegunaan Penelitian	8
D. Kerangka Pemikiran	9
1. Kerangka Teori	9
2. Kerangka Konsep.....	26
3. Bagan Kerangka Berpikir	31
E. Metode Penelitian	32
1. Pendekatan Masalah.....	32
2. Spesifikasi Penelitian	33
4. Sumber Data dan Jenis Data	34
5. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data.....	34
6. Analisis Data.....	35

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Otonomi Daerah Indonesia	36
B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah	39
C. Peraturan Daerah Sebagai Produk Hukum Daerah.....	49
D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah	55

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022	61
B. Tereduksinya Ruang Inovasi Pengaturan dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah.....	68
1. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung	79
2. Biro Hukum Provinsi Lampung.....	82
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Bandar Lampung	86

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	97
B. Saran	98

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah perwujudan dalam menjalankan amanat yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi :²

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan”.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukanlah suatu kemerdekaan, sehingga daerah otonomi diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan, oleh karna hal tersebut, usaha membangun keseimbangan seharusnya lebih diutamakan dalam kaitannya dengan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah.³

Sentralisasi pada Era Orde Baru pada kenyataannya tidak membawa perubahan dalam pengembangan partisipasi dan kemandirian pada masing-masing daerah di Indonesia. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat menjadikan beberapa daerah memiliki keterbatasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴

¹ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6)

² Pasal 18 ayat (2) UUD 1945

³ Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah 2018 Oleh Badan Pengkajian MPR RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya <https://www.mpr.go.id/pengkajian/> Sabtu, 03 Juni 2023, Pukul 09.45 WIB

⁴ Azikin, Andi. 2018. Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan) “*Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi*”. Volume 5 No.1/juni 2018. MIPI Jakarta. Hlm 5

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam kerangka otonomi daerah mengalami dinamika, utamanya setelah lepas dari masa orde baru. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan regulasi yang menjadi penanda era titik balik yang bertolak belakang dengan konsep kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang sentralistik pada masa orde baru.⁵

Pada masa pemerintahan Orde Baru, bentuk otonomi daerah yang dikemukakan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah perwujudan bentuk otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.⁶ Pada praktiknya, pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana sistem desentralisasi dan dekonsentrasi yang diterapkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidaklah berjalan sebagaimana mestinya, hal ini menimbulkan reduksi kewenangan oleh pemerintah pusat terhadap struktur tugas dan pelaksanaan otonomi daerah yang cenderung bersifat sentralistik.⁷ Dasar pelaksanaan itu juga yang kemudian menginisiasi bahwa diperlukannya revitalisasi⁸ terhadap sejumlah regulasi yang menjadi payung hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang bersih dan adil bagi setiap daerah otonom.

Indonesia sebagai negara hukum memiliki sejumlah regulasi hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan ini yang kemudian berfungsi mengatur masyarakat menuju arah yang lebih baik. Proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan konsep dan perencanaan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut dengan *Grundnorm*.⁹

⁵ <https://setkab.go.id/perkembangan-konsep-pembinaan-dan-pengawasan-dalam-peraturan-perundang-undangan-dari-tahun-1999-sampai-sekarang/#:~:text=Pelaksanaan%20pembinaan%20dan%20pengawasan%20dalam,UU%20Nomor%205%20Tahun%201974> diakses pada Senin, 20 November 2023 Pukul 12.10 WIB

⁶ *Ibid.* hlm 2

⁷ *Ibid.* hlm 3

⁸ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia **revitalisasi**/*re·vi·ta·li·sa·si/ n* adalah proses, cara, perbuatan menghidupkan atau menggiatkan kembali:

⁹ Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, Jurnal Perspektif, Volume 21 No. 3 2016: 220, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>

Pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban atas daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah.¹⁰ Dasar itu yang kemudian memungkinkan pemerintah daerah memiliki hak dalam membentuk dan menetapkan suatu peraturan daerah termasuk produk hukum daerah lainnya.¹¹

Pembentukan suatu peraturan daerah adalah sebagian kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut menurut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹² Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan suatu peraturan daerah merupakan hak yang secara atributif diberikan oleh Konstitusi dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.¹³

Dinamika pemerintahan daerah tidak hanya berhenti pada pelaksanaan otonomi daerah saja, melainkan terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan termasuk dalam hal ini adalah produk hukum yang dibuat dan diajukan berdasarkan aspirasi dan prakarsa oleh masyarakat daerah itu sendiri.¹⁴ Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang sudah diberlakukan sejak 16 Juni 2022.¹⁵

Kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 membawa sejumlah pertanyaan bagi Pemerintah dan Masyarakat di daerah. Undang-Undang ini setidaknya memuat sepuluh substansi dasar yang menjadi materi perubahan terhadap undang-undang

¹⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 6

¹¹ Sihombing, Eka N.A.M. 2016. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No.03 *Problemson forming local regulation program*. Kemenkumham Wilayah Sumatera Utara. Hlm 285

¹²Yoseph Fenly Angkadai, 2021, “*Hak Menetapkan Peraturan Daerah Untuk Melaksanakan Otonomi Daerah Dan Tugas Pembantuan*”. Tadulako Master Law Journal, No. 5/2, hlm. 165- 183.

¹³ Genoveva Pupitasari Larasa, 2022, “*Implementasi Desentralisasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*”, Jurnal Komunikasi Hukum, No. 8 /1, hlm. 20

¹⁴Website<https://ditjenpp.Kemenkumham.go.id/>

([index.php?option=com_content&view=article&id=244:simplifikasi-dan-reformasi-regulasi-di-era-otonomi-daerah&catid=100&Itemid=180&lang=en](https://ditjenpp.Kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=244:simplifikasi-dan-reformasi-regulasi-di-era-otonomi-daerah&catid=100&Itemid=180&lang=en)) Sabtu, 03 Juni 2021 (12.39) WIB

¹⁵<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun>

2022#:~:text=Undang%20Undang%20(UU)%20ini,hlm%3B%20Lampiran%20%3A%2038%20hlm. Sabtu, 03 Juni 2023 (12.47) WIB

sebelumnya. Perubahan tersebut mengenai: penanganan pengujian peraturan perundang-undangan, penggunaan metode *Omnibus Law*, perbaikan kesalahan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang, pengundangan peraturan perundang-undangan, pemantauan dan peninjauan undang-undang, partisipasi masyarakat, pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik, keikutsertaan analis hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Setelah membaca isi dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, keberadaan substansi pokok Pasal 58 ayat (2) yang mengatur mengenai skema pembentukan produk hukum daerah sebagai berikut :

"Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan."¹⁷

Sebelum adanya pemberlakuan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah lebih dahulu mengatur mengenai proses pembentukan hingga pengundangan suatu rancangan peraturan daerah.¹⁸ Proses pembentukan produk hukum daerah tersebut hanya membatasi pada keharusan melakukan pembahasan bersama dengan Kementerian Dalam Negeri sebagai pembina sekaligus fasilitator bagi pemerintah daerah dalam hal uji materi muatan dan teknik pembentukan peraturan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang.¹⁹ Hal berbeda termuat pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang mengubah skema proses pembentukan peraturan daerah, sebagaimana bunyi Pasal

¹⁶ Fitryantica, Agnes. 2019. Jurnal Gema Keadilan, Volume 6-Edisi 3 *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law*. LBH Pengayoman Fakultas Hukum, Universitas katolik Parahyangan, Bandung: Jawa barat. hlm 313.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 Pasal 58

¹⁸ Masitah, Siti. 2016. *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2016, hlm. 427.

¹⁹<https://jabar.Kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/sinergitas-kementerian-hukum-dan-ham-dengan-kementerian-dalam-negeri-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>) Minggu, 04 Juni 2023 (09.39) WIB

di atas, bahwa proses pembentukan rancangan peraturan daerah (Perda) dilakukan oleh instansi vertikal kementerian dan atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁰ Hal tersebut diartikan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan tugas pembinaan dan fasilitas kepada daerah dalam hal pengharmonisasian, pembuatan dan pematapan konsepsi dalam pembentukan rancangan peraturan daerah sebelum dilakukannya proses pembinaan melalui fasilitasi kembali oleh Kementerian Dalam Negeri.²¹

Sebagaimana teori hukum *stufenbau* yang dikemukakan Hans Kelsen bahwa sebuah norma hukum yang lebih rendah harus berpedoman pada norma hukum yang lebih tinggi. Sejalan dengan hal tersebut, pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan sejatinya bertujuan untuk memperoleh penataan terhadap berbagai regulasi dalam jumlah yang sangat banyak di Indonesia, sehingga tidak terjadi disharmonisasi antara peraturan satu dan lainnya.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Tim Peneliti dari Universitas Lampung dengan Badan Pertanahan Nasional tentang Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan tentang Pendaftaran Tanah tahun 2012 menghasilkan kesimpulan bahwa telah terjadi pembangunan legislasi yang masif yaitu ribuan regulasi pendaftaran tanah yang gemuk dan tidak efektif. Hal ini juga diperkuat dengan hasil penelitian dengan anggota peneliti dalam skema penprinas MP3EI Tahun 2012-2014 tentang Identifikasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah dalam Pengelolaan KSN Selat Sunda juga menghasilkan simpulan yang serupa.²²

Indonesia kini dihadapkan pada meningkatnya jumlah produk hukum daerah yang sudah melebihi batas sewajarnya. Disharmonisasi dan inkonsistensi aturan adalah

²⁰Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, *Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah Dan Otonomi Daerah*, Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya, No. 2/4, hlm. 467-503.

²¹ <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/sinergitas-kementerian-hukum-dan-ham-dengan-kementerian-dalam-negeri-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>) Minggu, 04 Juni 2023

²² Rudy, Aristoteles, Robi Cahyadi Kurniawan, 2021, *Model Omnilar: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum*, Lampung; Pusaka Media, hlm. 3

dampak buruk dari banyaknya aturan perundang-undangan yang terus bertambah, baik pada tingkat pusat ataupun pada tingkat daerah yang bahkan terbit dan disahkan di setiap tahunnya.²³

Banyaknya regulasi yang ada, memungkinkan peraturan perundang-undangan yang saling disharmoni antara satu sama lainnya, bahkan saling berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya.²⁴ Berdasarkan hal tersebut, kehadiran Kemenkumham dalam hal pengharmonisasian pembentukan produk hukum daerah sejatinya bertujuan untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih pengaturan. Pada praktiknya, keikutsertaan kemenkumham dalam membentuk produk hukum daerah memberikan banyak dampak positif dan negatif terhadap skema pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁵ Keikutsertaan kemenkumham ini dinilai berpotensi untuk terjadinya reduksi kewenangan serta fungsionalitas pemerintah daerah dalam menjalankan tugas otonomi dan tugas pembantuan di daerah.²⁶

Sebagaimana wujud dalam menjalankan fungsionalitas otonomi daerah, urgensi pemerintah daerah dalam mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) tetap harus diperhatikan oleh Negara. Pemerintah daerah mempunyai hak dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁷

Adanya kewenangan yang diberikan kepada Kemenkumham sebagai fasilitator dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan pasca keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022, menjadi hal menarik untuk dikaji. Keikutsertaan Kemenkumham dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan produk hukum daerah haruslah mencapai

²³ Rudy, Aristoteles, Robi Cahyadi Kurniawan, *Op.cit* hlm. 4

²⁴ Fitriana, Mia Kusuma 2021, Disertasi; *Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Universitas Gajah Mada

²⁵ Sugianto, Bambang, Dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara Kewenangan Pemerintah Dalam Otonomi Daerah Dan Omnibus Law Cipta Kerja*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 374

²⁶ Dwi Anggono, Bayu. 2020. *Pokok-pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, hlm. 14

²⁷ Helmi, 2021. *Penataan Peraturan Daerah dengan Menggunakan Metode Omnibus Law : Urgensi dan Mekanisme*. Jurnal Hukum Vo. 04 No 02 : Fakultas Hukum Universitas Jambi. Hlm 455

kesepahaman terkait rancangan peraturan daerah yang dibentuk sebelum rancangan tersebut diteruskan kepada Kemendagri. Pada proses pengharmonisasian oleh Kemenkumham tersebut, akan menentukan apakah rancangan Raperda dapat dilanjutkan atau dibatalkan yang dibuktikan dengan adanya surat selesai harmonisasi.

Berdasarkan permasalahan di atas tentunya menjadi lebih urgensi dikarenakan berkaitan dengan konsep desentralisasi dan konsep otonomi daerah yang akan menimbulkan pertentangan di antara keduanya. Konsep desentralisasi sejatinya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya, namun, jika dalam pengharmonisasian rancangan peraturan daerah (Raperda) yang diajukan kepada Kemenkumham, sebagaimana amanat Pasal 58 dianggap tidak sesuai, maka rancangan peraturan daerah (Raperda) tersebut tidak dapat dilanjutkan pada tahap pengundangan. Hal ini tentunya akan melemahkan kewenangan mengatur yang dimiliki pemerintah daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanpa melihat dan memperhatikan lebih lanjut kepentingan dan kebutuhan khusus masyarakat daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk membahas dan mengangkat topik penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut. Oleh karena itu diperlukan pengkajian lebih lanjut mengenai sisi hukum dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dengan perubahan yang terjadi pada Pasal 58 dan pengaruhnya terhadap kewenangan otonomi daerah pada tubuh pemerintah daerah itu sendiri. Dalam menyikapi permasalahan tersebut, penulis menyusun dan mengangkat penelitian tesis ini dengan judul **“Reduksi Kewenangan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Daerah Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana kewenangan otonomi daerah pasca keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022 ?”

2. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini berada dalam kajian Hukum Kenegaraan, yang berfokus pada kajian mengenai reduksi kewenangan otonomi daerah pasca keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini juga menitikberatkan pada kewenangan pemerintah daerah sebagaimana termuat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini juga tidak akan pernah terlepas dari Konstitusi tertulis negara yakni Undang-Undang Dasar 1945.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagaimana kajian yang menjelaskan mengenai apa saja yang menjadi reduksi kewenangan otonomi daerah pasca keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang 13 Tahun 2022. Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat menemukan pertimbangan sisi hukum sebagai bentuk saran dan solusi terhadap pokok permasalahan yang dibahas.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai berikut:

a) Secara Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan perkembangan hukum ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, serta sebagai bahan acuan bagi kajian penulisan jurnal artikel ilmiah ataupun topik yang berkenaan dengan hukum ketatanegaraan dan perkembangannya.

b) Secara Praktis

1. Diharapkan menjadi salah satu bahan rujukan mahasiswa, civitas akademi ataupun praktisi terkait dengan pengembangan keilmuan di bidang hukum ketatanegaraan khususnya mengenai reduksi kewenangan otonomi daerah.

2. Sebagai salah satu persyaratan bagi penulis untuk dapat meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan sejumlah konsep yang berbentuk abstraksi dan bersumber dari hasil pemikiran dan kerangka acuan, yang pada dasarnya bertujuan untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti. Adapun teori-teori yang digunakan dalam menjawab pokok rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1) Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam sistematika Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Kewenangan atau wewenang dalam istilah bahasa Belanda disebut "*Bevoegdheid*" yang berarti wewenang, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut "*Authority*".²⁸ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang atau kata kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk mengatur, membuat keputusan, bertindak dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.²⁹

Terdapat sejumlah definisi kewenangan yang diartikan oleh para ahli hukum, yaitu sebagai berikut :

- 1) Menurut Ferrazi kewenangan adalah hak dalam menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.³⁰
- 2) Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan diartikan sebagai *authority*, *gezag*, sedangkan wewenang diartikan sebagai *competence*, *bevoegdheid*. Kewenangan adalah

²⁸ Kusdarini, Eny. 2011. *Dasar-Dsar Hukum Administrasi*. UNY Press : Yogyakarta. Hlm 89

²⁹ Hidjaz, Kamal. 2010. *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. (Makassar : Pustaka refleksi). Hlm 35

³⁰ Ganjong. 2007. *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor: Galia Indonesia), hlm 93.

kekuasaan yang oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan.³¹

- 3) Bagir Manan menyatakan wewenang memiliki arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu yang bersumber pada peraturan perundang-undangan dan diperoleh melalui cara-cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat.³²
- 4) Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³³
- 5) Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. sehingga, kewenangan diartikan sebagai kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*) untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.³⁴
- 6) Menurut F.P.C.L. Tonner berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*”. Dari kalimat tersebut dapat diterjemahkan bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.³⁵

³¹ Ateng Syafrudin, 2020 “Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, Jurnal Pro Justisia, Edisi IV , (Bandung, Universitas Parahyangan). hlm 22.

³² *Ibid*, hlm 34

³³ *Ibid*, hlm 35

³⁴ *Op Cit*, hlm 100

³⁵ *Op Cit*, hlm 100

Kewenangan yang bersumber dari undang-undang adalah kewenangan yang memiliki legitimasi, oleh karenanya munculnya kewenangan adalah untuk membatasi agar penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan tidak berlaku sewenang-wenang.³⁶

Melalui Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah berjalan mengikuti sistem konstitusi dan tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk melimpahkan sebagian urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.³⁷

Pembagian kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah adalah berkaitan dengan pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi menjadi dua kelompok. urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah pusat, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli juga mengatakan bahwa :³⁸

“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive

³⁶ Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta. Kanisius. hlm 67

³⁷ Manan, Bagir. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, Hlm 1-2

³⁸ Dennis A Rondinelli, 2005. *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matulHuda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), hlm. 14.

capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units."³⁹

Kedua, kewenangan didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.⁴⁰

1. Unsur-Unsur Kewenangan

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur, yaitu ::⁴¹

- 1) Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- 3) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

2. Jenis-Jenis Kewenangan

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik yang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*). Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴² Dalam memperoleh kewenangan terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu :

- a) Atribusi, merupakan pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru.⁴³

³⁹ Terjemahan bebas : "... bahwa tidak semua fungsi Negara dapat atau harus didesentralisasikan. Yaitu fungsi-fungsi yang penting dan menyangkut ketahanan suatu Negara. Seperti Fungsi Pelayanan untuk kepentingan ekonomi dan standarisasi di dalam produksi yang bergantung pada fasilitas dan tingkatan pelayanan dengan jaringan yang luas yang hanya dapat didistribusikan oleh pemerintah yang cukup kuat dan luas, untuk kemudian mendistribusikan kembali kekayaan Negara, atau menyangkut investasi modal yang besar, lebih baik diatur oleh pemerintah pusat daripada unit pemerintah daerah."

⁴⁰ Huda, Ni'matul, 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*", (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 1-2.

⁴¹ Nandang Alamsah Dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, (Bandung: Unpad Press) hlm 13

⁴² *Ibid*, hlm 47

⁴³ Ridwan HR, 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm.100.

- b) Delegasi merupakan penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Delegasi mengandung arti sebagai suatu penyerahan, yaitu apa yang semula menjadi kewenangan organ pemerintahan pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan organ pemerintahan kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.⁴⁴
- c) Mandat merupakan pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi mandat.⁴⁵

2) Teori Perundang-Undangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan asas sebagai dasar hukum.⁴⁶ Sedangkan menurut Scholten asas hukum merupakan ide-ide dasar, yang termuat dalam suatu sistem hukum dan kemudian dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau putusan hakim yang berkaitan dengan ketentuan dan keputusan-keputusan dari pertimbangan-pertimbangan dalam memutuskan suatu permasalahan, yang dapat dipandang sebagai penjabarannya.⁴⁷

Logemann sebagaimana dikutip dari Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh dalam bukunya mengatakan bahwa asas merupakan bangunan hukum yang bersumber dari perasaan manusia, yang merupakan unsur yang paling dasar (*idiil*) dari suatu peraturan.⁴⁸

⁴⁴ *Ibid.* hlm 104

⁴⁵ *Ibid.* hlm 90

⁴⁶ KBBBI <https://kbbi.web.id/asas>. Minggu, 04 Juni 2023 (18.22) WIB

⁴⁷ O. Notohamidjoyo, 2009. *Demi keadilan dan kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*, Gunung Mulia; Jakarta, hlm.49

⁴⁸ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, 1985 “*asas-asas hukum tata negara*”, Jakarta; Ghalia Indonesia, hlm.12.

Jika dilihat dari pendapat Logemann di atas dan dikaitkan dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diketahui jika suatu asas merupakan unsur dasar yang tercipta dan dapat diketahui dari serangkaian aktivitas manusia kemudian dijadikan pedoman dalam menentukan materi muatan dari suatu produk hukum yang akan dihasilkan. Asas material yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: ⁴⁹

1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar

Asas dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik ialah peraturan yang dapat dimengerti oleh masyarakat, baik mengenai kata-katanya (materi muatan) maupun mengenai struktur atau susunannya.

2) Asas tentang dapat dikenali

Asas ini menitikberatkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus dapat dikenali dan diketahui oleh setiap orang yang berkepentingan agar peraturan perundang-undang *a quo* tidak akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

3) Asas perlakuan yang sama dihadapan hukum

Asas ini menunjukkan dalam materi muatan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal tersebut akan mengakibatkan ketidaksamaan dan kesewenangan dihadapan hukum.

4) Asas kepastian hukum

Asas ini merupakan unsur terpenting dalam asas umum negara yang didasarkan atas hukum. Suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki asas kepastian hukum sehingga peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan sebagaimana tujuannya.

5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual

Asas ini bermaksud bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan alternatif penyelesaian yang bersifat khusus terhadap keadaan tertentu sehingga peraturan perundang-undangan tidak hanya dapat

⁴⁹Rudy, 2012 "*Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, cet I, Indepth Publishing, Lampung.hlm 83

memberikan solusi terhadap sejumlah permasalahan umum tetapi juga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang bersifat khusus.

Asas-asas yang perlu ada dalam peraturan perundang-undangan juga secara jelas telah dijelaskan pada bagian penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa, peraturan perundang-undangan yang baik harus terkandung asas-asas, diantaranya :⁵⁰

1) Asas kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas dari pembentukan aturan tersebut. Hal tersebut yang kemudian menjadi dasar mengapa diperlukannya suatu susunan naskah akademik.

2) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang epat,

Dalam pembentukan setiap jenis peraturan perundang-undangan mewajibkan dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, sehingga tidak menghilangkan esensi sakral dari suatu peraturan perundang-undangan. Apabila setiap instansi dapat membentuk aturan maka akan berakibatnya maraknya oknum-oknum yang memanfaatkan kesempatan untuk kepentingan individu maupun kelompok tertentu.

3) Apabila suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Hal ini bertujuan agar aturan yang telah dikeluarkan ataupun disahkan dapat dipertanggungjawabkan serta memberikan kepastian, bahwa pembentukan aturan tersebut telah dipertimbangkan dengan seksama oleh para pembentuk undang-undang untuk memberikan landasan hukum terkait permasalahan yang dibutuhkan di masyarakat.

4) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Asas ini memiliki arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilakukan secara teliti dengan memperhatikan materi

⁵⁰Penjelasan Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-Undang

muatan yang sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. sehingga tidak terjadi disharmonisasi pengaturan yang akan mengakibatkan cacat hukum dikemudian hari.

5) Asas dapat dilaksanakan

Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas penerapannya di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, ataupun yuridis sehingga apa saja yang telah diatur dalam suatu produk hukum dapat dipergunakan dan dilaksanakan oleh para penegak hukum maupun masyarakat.

6) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibentuk dikarenakan dibutuhkan oleh masyarakat dan memiliki urgensi yang jelas dan tepat sebagai alat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, bukan berdasarkan kepentingan individu ataupun para penguasa negara.

7) Asas kejelasan rumusan

Asas ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi dan mematuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan mulai dari sistematika, pemilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami sehingga tidak menimbulkan berbagai macam pandangan atau tafsiran dalam setiap implemementasi peraturan tersebut.

8) Asas keterbukaan

Asas ini berarti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan sifat transparan dan terbuka antara pemerintah atau lembaga yang berwenang dengan masyarakat. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk turut serta memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan yang terkandung dalam suatu aturan perundang-undangan juga harus mencerminkan :⁵¹

- 1) Asas pengayoman yang berarti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan berfungsi untuk mengayomi dan memberikan perlindungan bagi setiap lapisan masyarakat untuk menciptakan ketentraman dan kenyamanan.
- 2) Asas kemanusiaan berarti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan pada setiap hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara imbang atau proporsional sehingga tidak menimbulkan diskriminasi.
- 3) Asas kebangsaan maksudnya peraturan perundang-undangan mampu mencerminkan karakteristik masyarakat bangsa Indonesia yang majemuk dengan tidak bertentangan pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung nilai-nilai musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan sesuai dengan sila ke-4 dasar negara Indonesia yaitu Pancasila
- 5) Asas kenusantaraan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 6) Asas bhinneka tunggal ika, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan keberagaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁵¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius. hlm.3.

- 7) Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan yang ada dalam peraturan perundang-undangan harus menggambarkan keadilan yang imbang sesuai proposional (keseimbangan) nya bagi setiap warga negara.
- 8) Asas kesamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat membedakan atau diskriminatif berdasarkan latar belakang, baik antara agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum dimaksudkan jika setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan ketertiban dalam masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum.
- 10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan Perundang-undangan harus mengimplementasikan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, kelompok masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara sehingga peraturan yang dibentuk dapat dilaksanakan.
- 11) Asas lain sesuai dengan aspek hukum peraturan perundang-undangan terkait, misalnya:⁵²
 - a) Dalam Hukum Pidana, asas yang digunakan yaitu, asas legalitas yaitu tidak ada suatu perbuatan hukum yang dapat dipidana apabila tidak ada peraturan yang mengatur sebelumnya, dan asas praduga tak bersalah yaitu setiap orang tidak boleh dinyatakan bersalah sebelum adanya vonis hakim yang menyatakan dan membenarkan bahwa tindakan yang dilakukan melawan hukum;
 - b) Secara Hukum Perdata, misalnya asas yang digunakan dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan bahwa kedua belah pihak sepakat mengadakan sebuah perjanjian, dan kebebasan berkontrak bahwa semua orang berhak untuk membuat perjanjian dengan siapapun.

⁵² S.J. Fockema Andreae dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundangundangan, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.3.

1. Sifat Ilmiah Perundang-Undangan

Perundang-undangan yang merupakan salah satu cabang dari ilmu hukum, memiliki unsur-unsur yang perlu diperhatikan. Unsur yang terkandung dalam sifat keilmiahannya dari ilmu perundang-undangan antara lain harus berobyek, bermetode, bersistem, dan bersifat universal.⁵³

1) Memiliki Obyek

Obyek ilmu perundang-undangan yang baik harus memenuhi persyaratan asal mula (*causa*) yakni : asal mula bahan (materi), asal mula bentuk (formal), dan asal mula proses.⁵⁴

a. Asal mula bahan

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan bahan-bahan yang digunakan untuk menentukan materi muatan yang tepat dari suatu peraturan yang akan dibentuk. Bahan-bahan tersebut perlu memuat bahan-bahan hukum yang bersifat normatif, yuridis, dan sosiologis. Bahan hukum yang sifatnya empiris yuridis, meliputi segala peraturan perundang-undangan lain yang relevan dan berkaitan dengan pembentukan suatu aturan, baik aturan yang memiliki kekuatan hukum lebih tinggi maupun yang sederajat tingkatannya. Selain bahan hukum yang bersifat empiris yuridis, dikenal juga dengan bahan hukum yang bersifat sosiologis empiris, yakni bahan-bahan yang didapatkan dari fakta sosial yang mengindikasikan adanya pembentukan suatu regulasi.⁵⁵

b. Asal mula bentuk

Berdasarkan pengertian perundang-undangan dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang perubahan pertama atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara

⁵³ Rudy, yusnani hasyim, siti Khoiriah dkk, "Model social justice assesment dalam pembentukan peraturan di daerah", 2013 hlm.11

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 12

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 12

atau pejabat yang berwenang melalui prosedur atau tata cara yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sehingga segala ketentuan ketentuan hukum yang tertulis dan terhimpun atau terkodifikasi dalam satu kitab menjadi salah satu obyek dari peraturan perundang-undangan.⁵⁶ Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan berbentuk tertulis artinya suatu peraturan perlu dituangkan dalam sebuah tulisan.

c. Asal mula proses

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus melewati berbagai proses yang panjang, mulai dari pemilihan bahan-bahan hingga proses penjelasan kata demi kata menjadi bentuk yang konkrit. Proses perundang-undangan itu dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu perspektif empiris yuridis dan perspektif sosiologis.⁵⁷

Proses dari pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :⁵⁸

- 1) Perencanaan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dalam prolegnas (Program Legislasi Nasional)
- 2) Prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi penyusunan undang-undang baik usul pemerintah maupun inisiatif DPR-RI atau DPD-RI, peraturan pemerintah pengganti undang-undang ataupun yang lainnya.
- 3) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
- 4) Pembahasan dan pengesahan peraturan perundang-undangan
- 5) Pengundangan, yakni menempatkan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini dapat dilakukan di :
 - a. Lembaran Negara RI untuk Undang-Undang /Perpu,PP,Perpres
 - b. Tambahan Lembaran Negara RI untuk menempatkan penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam lembaran negara RI

⁵⁶ Undang-Undang 15 tahun 2019

⁵⁷ *Ibid* hlm.13

⁵⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- c. Berita Negara RI diperuntukan bagi peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara RI.
- d. Tambahan Berita Negara RI dimana merupakan bagian yang memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang kemudian dimuat dalam Berita Negara RI
- e. Lembaran Daerah untuk menempatkan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota atau
- f. Berita Daerah untuk menempatkan peraturan Gubernur dan peraturan bupati/kota

Prespektif Sosiologis empiris merupakan proses yang dilakukan dengan cara *abstraksi*, yakni mencari unsur-unsur yuridis dari gejala sosial kemasyarakatan yang kemudian dituangkan dalam rumusan hukum yang sifatnya tertulis.⁵⁹

2) Mempunyai Metode

Metode yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan pendekatan empiris yuridis maupun sosiologis empiris. Pendekatan empiris yuridis menyangkut cara yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada penerapan norma-norma hukum tertulis yang bersifat hieraraki, dengan melakukan sinkornisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Pendekatan sosiologis empiris menyangkut metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan gejala sosial masyarakat yang diperkuat oleh teori-teori hukum yang ada selanjutnya diabstraksikan (dicari unsur-unsur yuridisnya) untuk dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.⁶⁰

3) Mempunyai sistem

Sistem hukum yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan selalu dikaitkan dengan paradigma tradisi hukum, yakni tradisi *continental* yang lebih menitikberatkan pada kodifikasi hukum dan tradisi *anglo-saxon* yang berdasar pada *common law*.⁶¹

⁵⁹*Ibid* hlm 14

⁶⁰*Ibid* hlm 15

⁶¹*Ibid* hlm 15

4) Bersifat Universal

Peraturan perundang-undangan ini bersifat universal artinya, peraturan perundang-undangan yang dibentuk mengikat secara menyeluruh kepada masyarakat sesuai dengan jenis peraturan yang dibentuk.

1. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan, terdapat fungsi internal dan eksternal yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan, yaitu:⁶²

1) Fungsi Stabilitas

Peraturan Perundang-Undangan perlu memuat kaidah-kaidah yang tepat seperti di bidang ketertiban dan keamanan terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.

2) Fungsi Perubahan

Tujuan dari peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk salah satunya yaitu sebagai upaya untuk mendorong perubahan masyarakat dan aparatur pemerintah ke arah yang lebih baik. Hal ini sesuai seperti ajaran yang dikemukakan oleh Rousec Pound mengenai *law as social engineering*, dengan demikian peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menjadi sarana pembaharuan.

3) Fungsi Kemudahan

Materi muatan yang terkandung dalam Peraturan perundang-undangan diharapkan diharapkan dapat memuat hal-hal yang dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat maupun para aparatur pemerintah untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat.

4) Fungsi Kepastian Hukum

Fungsi kepastian hukum atau *legal certainty* menjadi salah satu hal yang krusial dalam peraturan perundang-undangan. Fungsi ini akan berkaitan dengan tindakan hukum dan penegakan hukum dari permasalahan yang di hadapi di tengah masyarakat, oleh karena itu peraturan perundang-undangan

⁶²Bagir Manan,1994, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan perundang-undangan Nasional*, Padang; Fakultas Hukum Universitas Andalas, Hlm.13

diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan aparat pemerintah.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian Hierarki menurut KBBI ialah urutan, tingkatan, atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan).⁶³ Jika dilihat dari pengertian tersebut hierarki perundang-undangan merupakan tingkatan peraturan yang dibentuk pemerintah untuk menentukan tingkatan paling tinggi sampai dengan paling rendah serta kekuatan hukum dari aturan tersebut. Hierarki ini perlu diperhatikan dalam proses legislasi peraturan perundang-undangan.

Teori Hierarki merupakan salah satu teori tentang sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, dimana Hans Kelsen, bahwa :

*“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm-the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”*⁶⁴

Kelsen berpendapat dalam suatu hierarki memuat tata susunan mulai dari tingkatan tertinggi hingga tingkatan yang lebih rendah, hal ini berarti norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif.

Hierarki tertinggi menjadi acuan atau norma dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan, sehingga suatu norma hukum mempunyai masa berlaku yang relative tergantung masa berlaku norma di atasnya.⁶⁵ Apabila landasan hukum di atasnya dicabut atau dinyatakan tidak berlaku, maka norma di bawahnya akan dinyatakan tidak berlaku pula. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi

⁶³KBBI, <https://kbbi.web.id/hierarki>. Diakses pada 17 Juli 2020 Pukul 20.52

⁶⁴ Kelsen,Hans, “*General Theory of Law and State*”, Translated byAnders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

⁶⁵Rudy,op.cit hlm 76.

dalam konteks spasial.⁶⁶ Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa Pembentukan Peraturan perundang-undangan tidak lepas dari hierarki, karena setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk perlu memperhatikan tingkatan aturan di atasnya sehingga dapat menjadi selaras dan berkesinambungan.

Pandangan lain yang dikemukakan oleh Hans Kelsen adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).⁶⁷ Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:⁶⁸

- a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar RI tahun 1945).
- b. *Staatsgrundgeset* : Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung* : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Suatu sistem peraturan perundang-undangan diharapkan dapat selalu berkesinambungan dan harmonis antara satu dengan yang lainnya. Apabila terjadi pertentangan, dan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogate legi generali*, *lex posterior derogate legi priori*, atau *lex superior derogate legi inferiori*. Jika dihubungkan dengan teori hierarki perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan yang baik tidak boleh bertentangan dengan aturan

⁶⁶Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, 2006 Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.110

⁶⁷ Atamimi, A, Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.287.

⁶⁸*Ibid*

di atasnya sehingga apabila terjadi konflik maka aturan yang lebih tinggi harus lebih didahulukan. Dalam sistem hukum di Indonesia, Teori Hierarki peraturan perundang-undangan diwujudkan dan ditetapkan pertama kali dalam TAP MPR No. XX Tahun 1966 yaitu:⁶⁹

- 1) UUD NRI 1945
- 2) Ketetapan MPR RI
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:
 - a) Peraturan Menteri;
 - b) Instruksi Menteri;
 - c) Dan lain lain.

Kemudian Susunan hierarki peraturan perundang-undangan telah diperbaharui dan dimuat dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 :⁷⁰

- 1) UUD NRI 1945
- 2) Ketetapan MPR RI
- 3) Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 5) Peraturan Pemerintah
- 6) Keputusan Presiden
- 7) Peraturan Daerah

Selanjutnya TAP MPR tahun 2000 dianggap sudah tidak relevan dan kemudian diperbaharui dalam Undang-undang 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :⁷¹

- 1) UUD NRI 1945
- 2) Ketetapan MPR RI

⁶⁹Rudy, Loc.Cit

⁷⁰ TAP MPR No. III/MPR/2000

⁷¹ Undang-undang 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan

- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan Daerah

Setelah dikeluarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai revisi dari Undang-Undang 10 Tahun 2004 maka Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:⁷²

- 1) UUD NRI 1945
- 2) Ketetapan MPR RI
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Tata urutan regulasi hukum di atas menjadi hal yang sangat penting dalam sistem hukum negara sebagai salah satu tolak ukur dan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di atasnya maupun dibawahnya. Tata urutan ini juga yang menentukan kekuatan hukum dari regulasi di Indonesia sehingga regulasi tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan regulasi di atasnya.

2. Kerangka Konsep

Kerangka Konseptual penelitian adalah suatu hubungan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dengan pokok permasalahan yang ingin diteliti. Kerangka konsep menghubungkan atau menjelaskan tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka konseptual dianggap perlu untuk lebih mempermudah dalam memahami isi dari keseluruhan penelitian yang akan disajikan oleh penulis. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.⁷³ Kerangka konseptual

⁷² Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan

⁷³ Satjipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 397.

diharapkan akan memberikan gambar dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

1) Konsepsi Reduksi Kewenangan

Reduksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna pengurangan atau pemotongan.⁷⁴ Sehingga reduksi kewenangan sendiri dapat diartikan sebagai pelemahan atau pengurangan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang, baik karna diatur lain oleh undang-undang ataupun karna pemusatan kekuasaan. Lebih lanjut, reduksi kewenangan juga dapat diartikan sebagai penarikan kembali kewenangan yang diberikan, baik melalui pembentukan jabatan ataupun pendistribusian wewenang hingga berdampak pada ketidak efektifan pelaksanaan administrasi fungsionalitas.

Kewenangan pemerintah daerah diartikan sebagai hak untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah masing-masing sesuai dengan nilai-nilai dan kekhususan yang dimiliki daerah.⁷⁵ Pemerintah daerah juga bertanggung jawab atas segala permasalahan yang terjadi di tugas dan wewenangnya atas daerah otonom dan tugas pembantuan.⁷⁶ Pembentukan peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu kewenangan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan memperhatikan kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁷

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 terdapat beberapa hal yang menarik untuk dibahas, salah satunya berkenaan dengan pembentukan peraturan daerah (Perda) yang perlu melibatkan kementerian bidang peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukannya.

Keikutsertaan kementerian dalam pembentukan, bertujuan agar peraturan yang dibentuk tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam perundang-

⁷⁴ <https://kbbi.web.id/reduksi> **reduksi**/re.duk.si/ /réduksi/ n pengurangan, pemotongan. Minggu, 04 Juni 2023 (21.45) WIB

⁷⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6

⁷⁶ Febriansyah, F. I. "Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia" Jurnal Perspektif, 21(3), Desember 2016 hlm. 229

⁷⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

undangan yang lebih tinggi. Namun, hal ini perlu disadari akan menimbulkan permasalahan baru, yakni pelemahan kewenangan yang telah diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan daerah otonomnya.

2) Konsepsi Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷⁸

Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa:⁷⁹

“Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”

Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki hak, wewenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁰

Dengan adanya otonomi daerah, maka setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila setiap orang atau badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2

⁷⁹ Pasal 18 ayat (5) UUD 1945

⁸⁰ Juanda Nawawi, 2012, Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik. Menara Intan. Makassar, hlm 36

suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari.⁸¹

Otonomi Daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran.

Manfaat otonomi daerah yaitu memberikan hak kepada daerah otonom untuk mengatur daerahnya sendiri, agar mereka memiliki kebebasan dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakatnya, juga mempermudah pemda otonom untuk mengetahui atau mengerti kebutuhan masyarakat didalamnya. Manfaat otonomi daerah lainnya antara lain:⁸²

- 1) Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan sesuai kepentingan masyarakatnya.
- 2) Memangkas jalur birokrasi yang rumit dengan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- 3) Meningkatkan efisiensi pemerintahan pusat, pejabat pusat tidak lagi menjalankan tugas rutin ke daerah-daerah karena hal itu bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom.
- 4) Dapat meningkatkan pengawasan dalam berbagai kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal.
- 5) Meningkatkan penyediaan barang dan jasa disuatu daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah bagian ketiga tentang hak dan kewajiban daerah Pasal 21, didalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memiliki hak sebagai berikut:

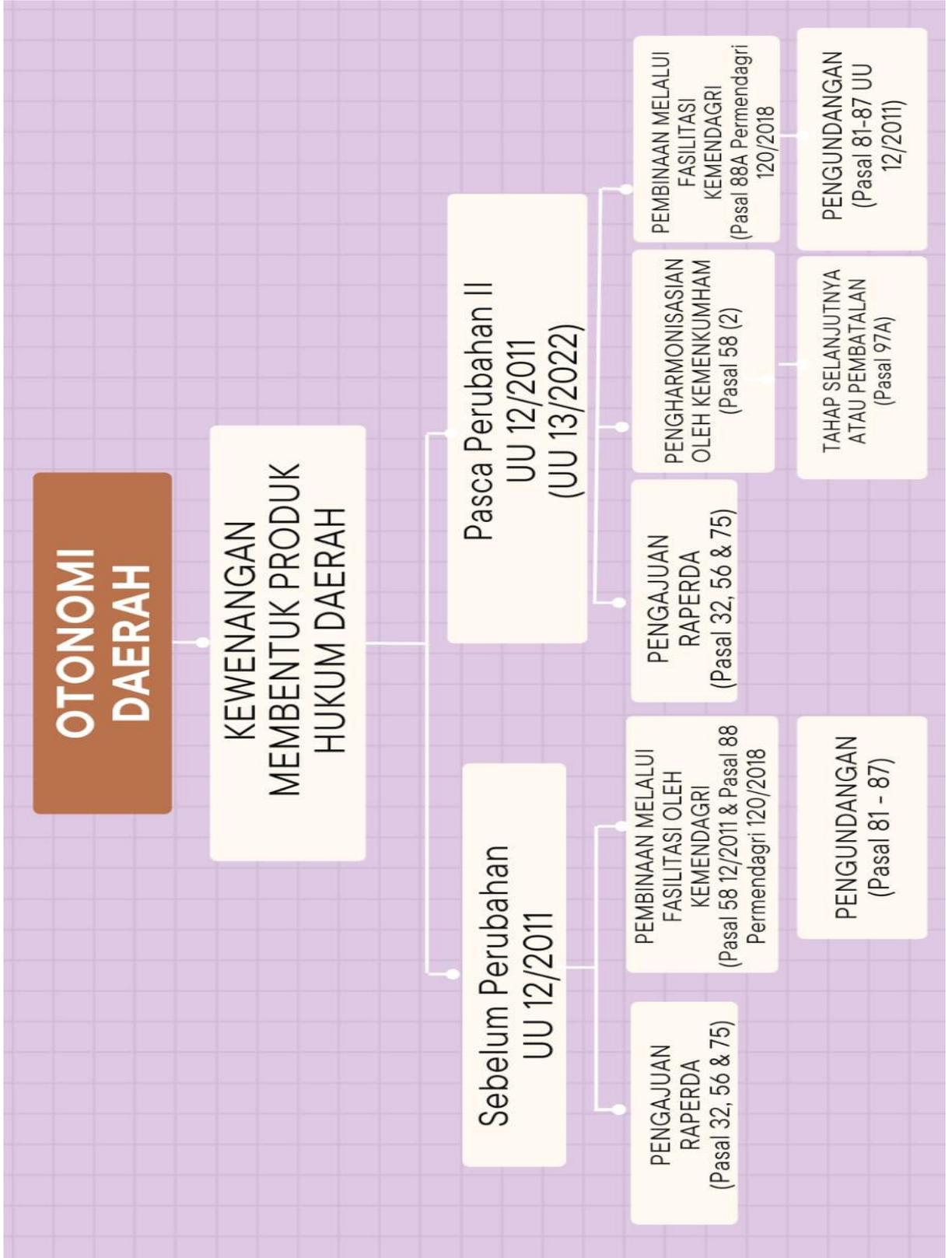
- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya.

⁸¹ *Ibid*

⁸² H.S. Sunardi dan Purwanto, 2006. Pendidikan Kewarganegaraan. Global. Hal 51-52

- 2) Mengelola aparatur daerah.
- 3) Mengelola kekayaan daerah.
- 4) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- 5) Memperoleh bagi hasil dari pengelolaan SDA daerah
- 6) Mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah.
- 7) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan.

3. Bagan Kerangka Berpikir



E. Metode Penelitian

Penelitian hakikatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dan dalam menerapkan fungsinya diperlukan suatu usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah. Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana caranya atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis.⁸³ Adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Analisis isu hukum terkait dengan reduksi kewenangan terhadap otonomi pemerintahan daerah dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum itu sendiri merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini, mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum. Selain itu, metode penelitian hukum bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya, sehingga akan memperoleh hasil yang dingin dicapai.⁸⁴

Konsetrasi materi reduksi kewenangan terhadap otonomi daerah dilakukan melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) untuk memberikan kejelasan mengenai penafsiran hukum atas Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Hal ini penting untuk menghindari kesalahan dalam melakukan penalaran (*Contradictio in termino*) yang berimplikasi pada kesesatan (*fallacy*) serta penerapan hukum. Dalam pendekatan teori hukum, kesalahan dalam merumuskan konsep mengakibatkan kesalahan dalam mengambil kesimpulan.

⁸³ Kartiko Harnadi, Op, Cit, hlm. 23

⁸⁴ Hadjon, Philipus M. (1997). *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Empiris, Surabaya: Universitas Airlangga, hal. 20. Lihat juga Marzuki, Peter M. (2005). *Penelitian Hukum* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm .35.

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.⁸⁵ Pendekatan masalah yang dilakukan secara faktual terhadap lembaga dan atau instansi negara yang berwenang. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai macam pandangan hukum dan legal opinion terkait implementasi permasalahan terhadap topik yang dibahas dengan realitas sudut pandang pada masing-masing lembaga dan atau instansi pemerintahan pusat dan daerah.⁸⁶

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan yuridis empiris yang dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap beberapa lembaga dan atau instansi pemerintahan, yang berwenang dalam hal ini yakni Kemekumham Provinsi Lampung, Biro Hukum Provinsi Lampung, Bagian Hukum Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Lampung, Kepala Bagian Hukum Kabupaten Tulang Bawang Barat, berkaitan dengan permasalahan yang diteliti terkait dengan Reduksi Kewenangan Otonomi Daerah Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan dan menguraikan keadaan, yang ada secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai tinjauan yuridis empiris mengenai Reduksi Kewenangan Otonomi Daerah Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.⁸⁷ Penggunaan konsep deskriptif pada penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan (mengungkapkan atau memaparkan) mengenai Reduksi Kewenangan Otonomi Daerah Pasca Keberlakuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

⁸⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 112.

⁸⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta), hlm. 27

⁸⁷<https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/124641-S-5870-Gambaran%20faktor-Metodologi.pdf/>
UNIVERSITAS INDONESIA Senin, 05 Juni 2023, (08.35) WIB

4. Sumber Data dan Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder, yang terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:
 1. UUD 1945
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b) Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, jurnal- jurnal hukum.
- c) Bahan hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

a) Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan Data yang digunakan pada penelitian ini adalah prosedur penelitian empiris. Studi Empiris adalah ilmu pengetahuan yang didasarkan dari data eksperimental yang berasal dari hasil pengamatan dan pengalaman penelitian lapangan, biasa dilakukan untuk memutuskan ke arah mana penelitiannya berdasarkan konteks.⁸⁸

⁸⁸ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, (Bandung, Alfabeta), hlm. 66

b) Pengolahan Data

Setelah data studi pustaka dan penelitian lapangan terkumpul, maka dilakukan pengolahan data, dengan langkah-langkah sebagai berikut: ⁸⁹

- 1) Pemeriksaan data (*editing*), yaitu memeriksa data yang terkumpul apakah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai dengan masalah.
- 2) Klasifikasi data, menempatkan data sesuai dengan kelompok yang telah ditentukan dalam setiap bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis.
- 3) Rekonstruksi data (*reconstruction*), menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti.
- 4) Sistematis data (*systematizing*), penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis.

6. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.⁹⁰

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 129

⁹⁰ *Ibid*, hlm134

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Otonomi Daerah Indonesia

Regulasi hukum yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang merupakan hasil (*resultante*) dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Undang-undang ini menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten, dan kota. Undang-undang ini berlaku selama lebih kurang tiga tahun dan setelahnya dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah.⁹¹

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditetapkan dua jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta tiga tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang tentang pembentukan, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintahan tentang penyerahan sebgaiian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.⁹²

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan

⁹¹ Arthur, Muhammad. 2012. Menggugah Peran Aktif Masyarakat dalam Otonomi Daerah. Jakarta. Hlm. 80

⁹² Safitri, Sani. 2016. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Chiksetra. Universitas Sriwijaya. Vol.05. No. 02. Februari 2016. Hlm.02

tersebut pada suatu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa kemasa. Tapi disisi lain hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Periode otonomi daerah di Indonesia pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sebagai perubahan kedua dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai perubahan ketiga.⁹³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur pokok-pokok penyelenggara pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi “otonomi yang riil dan luas” tetapi “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Alasannya, pandangan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN yang berorientasi pada pembangunan dalam arti luas. Undang-undang ini berumur paling panjang yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah setelah tuntutan reformasi diumumkan.⁹⁴

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, dimana pemerintahan orde baru berakhir dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁵

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998

Satu hal yang paling menonjol dari pergantian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Perubahan tersebut dapat diamati dari kandungan materi yang tertuang dalam rumusan Pasal demi Pasal pada undang-undang tersebut. Beberapa butir yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut secara teoritis akan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih cenderung pada corak dekonsentrasi⁹⁶, sedangkan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih cenderung pada corak devolusi⁹⁷. Hal ini akan lebih nyata jika dikaitkan dengan kedudukan kepala daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kepala daerah adalah sekaligus kepala wilayah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kenyataan menunjukkan peran sebagai kepala wilayah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi lebih dominan dibanding sebagai kepala daerah. Hal ini dimungkinkan karena kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan bukan kepada DPRD sebagai representasi dari rakyat di daerah yang memilihnya.⁹⁸

Dengan demikian yang melatarbelakangi dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata di Indonesia adalah ketidakpuasan masyarakat yang berada di daerah yang kaya sumber daya alam namun kehidupan masyarakatnya tetap berada dibawah garis kemiskinan. Adanya Undang-Undang yang diterbitkan pada kenyataannya tidak memberikan keleluasaan bagi daerah untuk melakukan pengelolaan kekayaan alam dan sumber daya alam yang dimiliki karena masih diatur oleh pusat. Hal ini kemudian mengakibatkan masyarakat daerah yang kaya sumber daya alamnya merasa sangat dirugikan. Akhirnya, pada masa reformasi masyarakat di daerah menuntut dilaksanakannya otonomi daerah yang menjadi latar

⁹⁶ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada Instansi Vertikal di wilayah tertentu.

⁹⁷ Devolusi adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dari suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat subnasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian.

⁹⁸ *Ibid.* Hlm. 81

belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan pelaksanaan otonomi daerah mulai terealisasi sejak tahun 2000 dan berjalan secara bertahap.

B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan konsep yang terus berkembang dan tidak pernah selesai, mengingat belum ada kesepakatan umum yang merujuk pada satu konsep baku sebagai pegangan bagi para pemerhati desentralisasi dan otonomi daerah. Sampai saat ini terdapat beragam definisi dari para ahli berdasarkan hasil penelusurannya di berbagai negara, menunjukkan bahwa pemaknaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah yang tersedia secara luas.⁹⁹

Analisis dari definisi yang berbeda disodorkan oleh para ahli sesuai bidang keilmuannya. Namun demikian ada beberapa kecenderungan umum seringkali dijumpai dalam konteks memahami makna dan nilai desentralisasi. Terdapat sejumlah gagasan yang sering menjadi rujukan dan kemudian muncul dalam banyak literatur. Hal ini kemudian mengantarkan seolah menjadi suatu kesepakatan non-eksplisit atas konsep tersebut. Untuk itu, perlu diletakkan terlebih dahulu arti penting desentralisasi melalui beberapa nilai yang disajikan dari sumber-sumber yang ditemukan.¹⁰⁰

Kata desentralisasi berasal dari perpaduan antara kata “*de*” dan “*sentralisasi*.” Kata *de* artinya gerakan menjauh, memudar, seperti pada kata *de-kolonisasi* atau *debirokratisasi*. Dengan demikian, kata desentralisasi adalah gerakan memudar, menjauh dari sentral atau pusat. Ada dua gerakan dari pusat yakni sentripetal dan sentrifugal. Sentripetal atau centripetal adalah “*proceeding or acting in a direction toward a center or axis*.” Sedangkan kata sentrifugal atau centrifugal diartikan sebagai “*proceeding or acting in a direction away from a center or axis*.” Sentripetal diartikan sebagai sebuah tindakan menuju ke arah sebuah pusat atau

⁹⁹ Prof. Dr Sadu Wasistiono, M.S. “*Administration & Society*. (2012). *Decentralization: New modes of governance and administrative responsibility*. Modul Perkembangan Pemikiran Teori Desentralisasi (Thought of Decentralization Theories) Hlm 09

¹⁰⁰ *Ibid*. Hlm 10

poros, sedangkan sentrifugal adalah tindakan menuju ke arah yang menjauh dari pusat atau poros.¹⁰¹

Konsep desentralisasi memiliki makna penting terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentripetal yakni bergerak dari titik yang menuju satu pusat kekuasaan yang disebut sentralisasi seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, kepada sentrifugal yakni menjadi menyebar atau keluar dari satu pusat kekuasaan tersebut. Dalam praktik nyatanya desentralisasi adalah pemberian kesempatan bagi entitas lain melaksanakan fungsi pemerintahan sehingga tidak terpusat pada satu titik kekuasaan. Kondisi yang demikian, sesungguhnya menegaskan bahwa desentralisasi sebagai pilihan atas kenyataan mengenai praktik pemerintahan sentralistis yang gagal.¹⁰²

Konsep desentralisasi dan otonomi daerah meskipun selalu dipadupadankan dalam satu rangkaian namun sesungguhnya merupakan dua istilah yang berbeda makna secara spesifik. Sehubungan dengan itu, Maryanov dalam Chalid menyatakan bahwa:¹⁰³

“Desentralization is the focus of the conflict between those who argue from the top down in term of government organization and the needs for leadership, and those who argue from the bottom-up in term of popular demand and regional agitation. From the former point of view, the problem is decentralization, from the latter it is regional autonomy”.

Penjelasan di atas menegaskan pada dua hal yang semestinya diklarifikasi secara terang mengenai desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini meskipun sederhana namun mengantarkan pada suatu penerimaan makna bahwa desentralisasi erat kaitannya dari atas ke bawah sementara otonomi daerah melekat dari bawah ke atas. Dari sini akan muncul aspek apa yang berhubungan dengan kedua ruang diskusi tersebut.

¹⁰¹ *Ibid. Hlm 10*

¹⁰² Wasisto, R. J. (2012). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), Desember 2012. Hlm 16

¹⁰³ *Ibid. Hllm 17*

Dalam pandangan Pide dan Stewart , dikatakan desentralisasi berkenaan dengan aspek administrasi negara (*administration aspect*) sedangkan otonomi daerah lebih erat hubungannya dengan aspek politis kekuasaan negara (*political aspect*). Jadi, keduanya memiliki posisi makna secara terpisah meskipun melekat erat arah terminologi penggunaannya.

Uraian selanjutnya berkenaan dengan pengertian otonomi daerah yang berkembang di ruang diskusi ilmiah. Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.¹⁰⁴ Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi dari pada kondisi.¹⁰⁵

Koesoemahatmadja sebagaimana dikutip I Nyoman S berpendapat, bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Namun demikian, walaupun otonomi ini sebagai *self goverment*, *self sufficiency* dan *actual independence*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.¹⁰⁶

Otonomi, menurut Manan sebagaimana yang dikutip Sondang P.S mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.¹⁰⁷ Kemandirian menurut Syafrudin, sebagaimana yang dikutip I Nyoman S bukan berarti kesendirian, bukan pula sendiri-sendiri karena tetap bhineka tunggal ika,

¹⁰⁴ I Nyoman S, 2015, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, hlm. 39.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm 39

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 40.

¹⁰⁷ Sondang P.S, 2007, *Administrasi Pembangunan; Konsep Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.10.

melainkan untuk memecahkan masalah-masalah daerahnya sendiri tidak selalu dan terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.¹⁰⁸ Istilah sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat).

- 1) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- 2) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

¹⁰⁸ *Op Cit.* hlm.35

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self goverment, self sufficiency, self authority, dan self regulation* maupun horisontal karena daerah otonom memiliki actual independence. Indikator suatu daerah menjadi otonom setelah melaksanakan kebijakan otonomi daerah meliputi makna daerah itu telah secara nyata menjadi satuan masyarakat hukum, satuan unit ekonomi publik, satuan unit sosial budaya, satuan unit lingkungan hidup (lebensraum) dan menjadi satuan subsistem politik nasional.¹⁰⁹

Dengan pernah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.¹¹⁰ Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manivestasi dari desentralisasi.¹¹¹ Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan

¹⁰⁹ Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 23.

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 42.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 50.

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada.¹¹²

Berdasarkan berbagai pemikiran teoritik tentang otonomi daerah, desentralisasi dan ukuran besaran pemberian otonomi daerah kepada daerah otonomi di atas, telah menjadi jelas bahwa formulasi maupun implementasi kebijakan otonomi daerah seyogyanya sudah mempertimbangkan berbagai input teoritik ini sehingga dapat dieliminir pedangkalan-pedangkalan makna otonomi daerah demi tercapainya tujuan desentralisasi itu sendiri. Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.¹¹³

Pada hakekatnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia dalam era reformasi merupakan pokok-pokok reformasi manajemen “pemerintah daerah”.¹¹⁴ Secara substansial, reformasi pemerintah ditingkat sub nasional merupakan *planned change*, perubahan yang direncanakan atau *intededchange*, perubahan yang dikehendaki pada elemen-elemen utama pemerintah daerah. Perubahan itu dilakukan dengan sengaja dan secara sadar atau bersifat *artificialman made* dan tidak terjadi secara otomatis. Sekalipun tersedia jumlah pilihan pendekatan mengenai rentang dan lingkup perubahan yang dituju, namun pilihan lebih pada *drastic change dari pada gradual change*.¹¹⁵ Penentuan waktu implementasi kebijakan tergolong cepat lebih merupakan keinginan sepihak para politisi DPR, pemerintah memperkuat dianutnya pendekatan *drastic change* tersebut. Oleh karena itu ada banyak konflik krisis dan *turbulance* yang terjadi mengiringi implementasi kebijakan terasa lebih besar.

¹¹² Taliziduhu Ndraha, 2009, *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 163.

¹¹³ Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm.18.

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 27

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 29.

Otonomi daerah sebagai suatu konsep desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, serta suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur.¹¹⁶

Konsep-konsep di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah. Terkait dengan itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus saling bersinergi dan bekerjasama dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan tujuan dan makna yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah serta peluang dan kendala merupakan suatu hal yang perlu dipertimbangkan dan yang dapat dijadikan sebagai ukuran dari tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.¹¹⁷

3. Tujuan, Prinsip dan Urgensi Pemberian Otonomi Daerah

Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan otonomi daerah setidaknya meliputi empat kewenangan utama yakni dari aspek politik, manajemen pemerintahan, kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan.¹¹⁸ Pemberian kewenangan ini seharusnya di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam suatu hubungan kewenangan sebagai konsekwensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah serta untuk imbalan terhadap kewajiban tanggung jawab pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerahnya. Dengan demikian, maksud dan tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁹

¹¹⁶ *Op Cit.* hlm. 29

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 27

¹¹⁸ *Ibid* hlm. 28

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 29

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan mengacu pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:¹²⁰

- 1) Dari Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- 2) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dengan demikian, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Terdapat tiga alasan yang mendorong sejumlah negara menerapkan desentralisasi.¹²¹

¹²⁰ I Nyoman S, Op.Cit, hlm. 55.

¹²¹ *Ibid*

- 1) Desentralisasi dilakukan karena sejumlah negara mengharapkan eksisnya unit pemerintahan yang lebih kecil,
- 2) Mengurangi rentang kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar. Sebab rentang kewenangan yang begitu besar menyebabkan konsentrasi pekerjaan penyelenggaraan pemerintahan menjadi terakumulasi pada institusi pemerintah pusat,
- 3) Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tingkat lokal serta meningkatkan akuntabilitas. Diasumsikan memperkuat institusi lokal, desentralisasi juga mampu mendorong pemberdayaan komunitas guna mengelola sumber dayanya secara lebih efektif, sebab dalam perkembangannya agenda pembangunan didesain untuk lebih berpihak pada komunitas miskin dan berfokus pada pendekatan *bottom-up* dalam pola pembangunan masyarakat.

Otonomi Daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal.¹²² Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²³ Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 5, otonomi daerah di definisikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri. Lebih lanjut, Otonomi Daerah diartikan sebagai suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal.

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi

¹²² Hendrik Toda. 2021, *Kebijakan Pemerintah dalam Memberdayakan ekonomi masyarakat di kelurahan sikuman kota kupang*. Jurnal Administrasi Publik 16(2):90-114

¹²³ Dadang Sufianto.2021. *Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia*. Jurnal Academia Praja 3 (2):271-288

pemerintahan.¹²⁴ Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan sejatinya diharapkan agar terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan.¹²⁵ Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi sebagai berikut:¹²⁶

- 1) Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
- 2) Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
- 3) Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.
- 4) Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/pendayagunaan potensi daerah.
- 5) Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- 6) Mengembangkan iklim yang kondusif bagi penembangan investasi dan usaha daerah.
- 7) Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah yang profesional dalam pelayanan pembangunan di daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai

¹²⁴ Diane Prihastuti. 2022. *Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. Jurnal LEGISLASI INDONESIA 19(1): 29-41

¹²⁵ Mohamad Guntoro. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Guru Besar Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon,

¹²⁶ Yudha Herlambang Cahya Pratama. *Analisis E-Leadership Pada E-Government Pemerintah Daerah Demi Menyukseskan Transformasi New Normal Di Era Pandemi Covid-19* Jurnal Teknik Informatika dan Sistem Informasi 9(2):1080-1094

kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan.¹²⁷

Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol dari adanya 'trust' dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.¹²⁸

Desentralisasi merupakan simbol dari adanya 'trust' dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.¹²⁹

C. Peraturan Daerah Sebagai Produk Hukum Daerah

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip

¹²⁷ Hanif Nurcholis, et al, 2018. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm.18.

¹²⁸ Ni'matul Huda, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm. 29

¹²⁹ *Op Cit*, hal. 19

bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*politic body*).¹³⁰

M. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi: Pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.² Sebagai Negara hukum, tentunya Indonesia dalam pembentukan peraturan perundang-undang tidak dapat terlepas dari politik hukum. Menurut M. Mahfud MD, politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (pembuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Indonesia merupakan Negara hukum”. Konsep negara hukum yang digunakan Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan aktivitas pemerintahan.¹³¹

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundangundangan terdiri atas:¹³²

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹³⁰ HM. Laica Marzuki, Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, Jurnal Legislasi Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006, hlm. 2

¹³¹ M. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001) hlm. 9

¹³² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dimana peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten dibentuk berdasarkan pemberian kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah untuk membentuk regulasi terkait pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dilaksanakan di daerah serta dibentuk oleh pemerintah daerah berdasarkan otonomi daerah untuk kepentingan daerahnya.

Secara esensial, dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat 2 (dua) elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.¹³³ Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya.

Pembentukan peraturan daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³⁴ Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.¹³⁵ Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus

¹³³ Eka, NAM, Sihombing. Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.13, No.03. September 2016. Hlm. 02

¹³⁴ Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah 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."

¹³⁵ Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014), hlm. 427

dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.

Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk Perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.¹³⁶ Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah atau Program Pembentukan Peraturan Daerah.¹³⁷ Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan,¹³⁸ namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya .¹³⁹

¹³⁶ Lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 56 dan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³⁷ Pasal 403 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: “Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak diketemukan definisi dari Program Pembentukan Peraturan Daerah, dengan demikian definisi Program Pembentukan Perda harus merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa: “Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”

¹³⁸ Pengaturan mengenai Tata cara penyusunan Prolegda/Program Pembentukan Perda dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

¹³⁹ Berbagai permasalahan yang diuraikan didasarkan pada pengalaman penulis selama bertugas sebagai perancang peraturan perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara sejak Tahun 2011 sampai dengan sekarang.

- 1) Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas.
- 2) Program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah;

Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib ataupun pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing sebagaimana yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan daerah dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹⁴⁰

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk Perda. Situasi ini membuat Perda makin

¹⁴⁰ Lihat penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014.

mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar.¹⁴¹

Kedudukan Perda yang strategis dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik. Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:¹⁴²

- 1) Sebagai instrumen kebijakan dalam pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.

Disamping itu juga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan regulasi hukum lebih tinggi. Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi

¹⁴¹ Rudy Hendra Pakpahan, Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif, tesis, Universitas Sumatera Utara, hlm. 5.

¹⁴² Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Edisi Kelima, Jakarta, 2011, hlm. 9

daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu diperlukan perencanaan yang matang agar parameter dimaksud terakomodir dalam proses pembentukan Perda maupun materi muatan Perda.¹⁴³

D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang umumnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Raperda menjadi sebuah Perda, haruslah berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Hal tersebut disebutkan, bahwa dalam pembentukan peraturan daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam peraturan daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 5 (Lima) tahapan, yaitu:¹⁴⁴

- 1) Proses perencanaan rancangan peraturan daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk

¹⁴³ Eka NAM Sihombing, Menggagas Peraturan Daerah Aspiratif, dalam M.Solly Lubis, Paradigma Kebijakan Hukum Reformasi, Sofmedia, Jakarta, hlm. 189.

¹⁴⁴ Budiman N.P.D. Sinanga, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta: UII Pres. 2005) hlm. 113

penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan Perda (*legal draft*).

- 2) Proses Penyusunan
- 3) Proses Pembahasan
- 4) Proses Penetapan atau Pengesahan setelah mendapatkan persetujuan
- 5) Proses Pengundangan

Kelima proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.¹⁴⁵

1. Proses Perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (“prolegda”) provinsi. Prolegda provinsi memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁴⁶

Materi yang diatur merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang meliputi:¹⁴⁷

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik.¹⁴⁸

Dalam penyusunan prolegda provinsi, penyusunan daftar rancangan Perda provinsi didasarkan atas:¹⁴⁹

- a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

¹⁴⁵ <https://repository.uin-suska.ac.id/2731/4/BAB%20III.pdf>

¹⁴⁶ Pasal 32 dan Pasal 33 ayat (1) UU 12/2011

¹⁴⁷ Pasal 33 ayat (2) UU 12/2011

¹⁴⁸ Pasal 33 ayat (3) UU 12/2011

¹⁴⁹ Pasal 35 UU 12/2011

- d. aspirasi masyarakat daerah.

Hasil penyusunan prolegda provinsi antara DPRD provinsi dan pemerintah daerah provinsi disepakati menjadi prolegda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi. Prolegda provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.¹⁵⁰

Selain melalui prolegda, rancangan peraturan daerah juga dapat direncanakan penyusunannya dengan:

- a. Dimuat dalam daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas akibat putusan Mahkamah Agung, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Perda provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁵¹
 - b. Perencanaan penyusunan di luar prolegda, di mana pemrakarsa dapat mengajukan rancangan Perda provinsi di luar prolegda provinsi berdasarkan izin prakarsa dari gubernur dengan syarat dalam keadaan tertentu seperti untuk mengatasi kejadian luar biasa seperti konflik atau bencana alam, akibat kerja sama dengan pihak lain dan keadaan tertentu lain yang urgen untuk membentuk Perda dengan persetujuan bersama Balegda dan biro hukum.¹⁵²
2. Proses Penyusunan rancangan Perda provinsi dapat berasal dari DPRD provinsi atau gubernur.¹⁵³ Selain itu, rancangan Perda provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.¹⁵⁴ Rancangan Perda provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.¹⁵⁵ Tahap penyusunan rancangan Perda provinsi adalah sebagai berikut:

¹⁵⁰ Pasal 37 UU 12/2011

¹⁵¹ Pasal 33 *jo.* Pasal 40 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“Perpres 87/2014”)

¹⁵² Pasal 33 *jo.* Pasal 41 Perpres 87/2014

¹⁵³ Pasal 56 ayat (1) UU 12/2011

¹⁵⁴ Pasal 60 ayat (1) UU 12/2011

¹⁵⁵ Pasal 56 ayat (2) UU 12/2011

- 1) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang memuat paling sedikit pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur di dalam Perda provinsi yang disiapkan oleh pemrakarsa.¹⁵⁶
 - 2) Biro hukum pemerintah daerah provinsi melakukan penyelarasan naskah akademik yang diterima satuan kerja perangkat daerah provinsi yang dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan melibatkan pemangku kepentingan.¹⁵⁷
 - 3) Gubernur memerintahkan pemrakarsa untuk menyusun rancangan Perda provinsi berdasarkan prolegda provinsi dengan membentuk tim penyusun yang terdiri dari gubernur, sekda, pemrakarsa, biro hukum, satuan kerja perangkat daerah terkait dan perancang peraturan perundang-undangan.¹⁵⁸
 - 4) Dalam penyusunan rancangan Perda provinsi, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai kebutuhan.¹⁵⁹
 - 5) Rancangan Perda provinsi yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh tim penyusun dan pemrakarsa.¹⁶⁰
 - 6) Pengharmonisasiaan, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang dikoordinasikan oleh kepala biro hukum dan dapat melibatkan instansi vertikal dari kementerian bidang hukum.¹⁶¹
 - 7) Rancangan Perda dibubuhi paraf persetujuan dari pemrakarsa dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah provinsi dan disampaikan sekda kepada gubernur.¹⁶²
3. Proses Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD provinsi bersama gubernur. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam

¹⁵⁶ Pasal 67 Perpres 87/2014

¹⁵⁷ Pasal 68 Perpres 87/2014

¹⁵⁸ Pasal 70 Perpres 87/2014

¹⁵⁹ Pasal 71 Perpres 87/2014

¹⁶⁰ Pasal 73 Perpres 87/2014

¹⁶¹ Pasal 74 Perpres 87/2014

¹⁶² Pasal 76 Perpres 87/2014

rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.¹⁶³ Secara lebih rinci, berikut tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi:

- 1) Rancangan Perda provinsi yang berasal dari gubernur disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD Provinsi yang memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran dan materi pokok yang diatur yang menggambarkan substansi rancangan Perda.¹⁶⁴
- 2) Rancangan Perda provinsi dari DPRD provinsi disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan yang memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran dan materi pokok yang diatur serta menggambarkan substansi rancangan Perda.¹⁶⁵
4. Proses Penetapan atau Pengesaha rancangan Perda provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD provinsi dan gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah provinsi. Penyampaian rancangan Perda provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.¹⁶⁶

Rancangan Perda provinsi ditetapkan oleh gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak rancangan Perda provinsi disetujui bersama oleh DPRD provinsi dan gubernur.¹⁶⁷ Dalam hal rancangan Perda provinsi tidak ditandatangani oleh gubernur dalam waktu paling lama 30 hari sejak rancangan Perda provinsi tersebut disetujui bersama, rancangan Perda provinsi tersebut sah menjadi peraturan daerah provinsi dan wajib diundangkan.¹⁶⁸

¹⁶³ Pasal 75 ayat (1), (2) dan (3) UU 12/2011

¹⁶⁴ Pasal 94 *jo.* Pasal 95 ayat (1) Perpres 87/2014

¹⁶⁵ Pasal 98 *jo.* Pasal 99 ayat (1) Perpres 87/2014

¹⁶⁶ Pasal 78 UU 12/2011

¹⁶⁷ Pasal 79 ayat (1) UU 12/2011

¹⁶⁸ Pasal 79 ayat (2) UU 12/2011

Naskah yang telah ditandatangani gubernur dibubuhi nomor dan tahun oleh sekda provinsi.¹⁶⁹ Adapun jika lebih dari 30 hari naskah tidak ditandatangani gubernur maka ditulis kalimat pengesahan oleh sekda provinsi yang berbunyi “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” di halaman terakhir naskah Perda, yang kemudian dibubuhi nomor dan tahun oleh sekda provinsi.

5. Proses Pengundangan, peraturan daerah provinsi diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh sekretaris daerah. Adapun penjelasan Perda provinsi diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah.¹⁷⁰ Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁷¹

¹⁶⁹ Pasal 117 ayat (3) Perpres 87/2014

¹⁷⁰ Pasal 157 Perpres 87/2014

¹⁷¹ Pasal 87 UU 12/2011

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Wajibnya keterlibatan Kemenkumham dalam proses pengharmonisasian produk hukum daerah sebagai wujud pelaksanaan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 pada kenyataannya secara implementasi tidak efektif, dikarenakan hal ini yang mereduksi kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan suatu rancangan produk hukum daerah, khususnya terhadap pembentukan raperda yang menjadi wujud pelaksanaan otonomi seluas-luasnya yang telah diberikan Undang-Undang, tanpa melihat secara rinci nilai urgensi dan kebutuhan daerah, sehingga muncul pernyataan reduksi kewenangan yang bersumber dari jabatan fungsional yang diemban oleh Kemenkumham :

1. Dari sisi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa hambatan yang menjadi indikator adanya reduksi kewenangan dikarenakan adanya Dualisme kedudukan antara Kemenkumham dan Kemendagri, sehingga pemerintah daerah memiliki anggapan bahwa kedudukan otonomi daerah akan tereduksi dengan kehadirannya Kemenkumham yang sejatinya memiliki pokok tugas yang sama dengan yang dilakukan oleh Kemendagri selain itu belum adanya standar baku jangka waktu proses pengharmonisasian dan juga belum adanya payung hukum berbentuk pengaturan mengenai Tata cara pengharmonisasian, dimana selama ini hanya mengacu pada Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.
2. Sejalan dengan pendapat Sekretariat Dewan Provinsi Lampung, bahwa Kemendagri dan Kemenkumham hanya melihat apakah inisiasi perda telah

sesuai dengan amanat peraturan yang lebih tinggi atau sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, tanpa memperhatikan urgensi yang tengah terjadi.

3. Dari sisi Biro Hukum Provinsi Lampung menyatakan bahwa terjadi perbedaan interpretasi peraturan atau undang-undang antara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan pemerintah daerah. Perbedaan tersebut dapat mempersulit tercapainya kesepakatan tentang substansi Raperda dan memperpanjang waktu perundingan sehingga berakibat pada inefisiensi waktu pembentukan produk hukum daerah.

Pada proses pengharmonisasian rancangan peraturan daerah yang dibentuk merupakan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya yang diberikan oleh Undang-Undang namun tidak diatur dalam Undang-Undang yang lebih tinggi atau tidak termuat dalam lampiran kewenangan yang ada dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kementerian menolak rancangan peraturan daerah *a quo*. Hal inilah yang kemudian dapat mereduksi kewenangan otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

B. Saran

Perlu adanya solusi yang tepat atas permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan dan pelimpahan kewenangan harmonisasi produk hukum dari pusat hingga daerah melalui pembentukan regulasi yang jelas. Sehingga kesalahpahaman regulasi antar lembaga dan pemerintahan dapat diminimalisir dengan sebaik mungkin, tanpa mengurangi tugas dan kewenangan lembaga dan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, 1985 "Asas-Asas Hukum Tata Negara", Jakarta; Ghalia Indonesia

Asshiddiqie, Jimly, dan Saifuddin, M. Ali, 2006 Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Atamimi, A, Hamid S, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, Jakarta, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia

Azikin, Andi. 2018. "Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi". MIPI Jakarta, Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan) Volume 5 No.1/juni 2018.

Dennis A. Rondinelli, 2005. *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matulHuda, Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dwi Anggono, Bayu. 2020. Pokok-pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.

Fitriana, Mia Kusuma 2021, Disertasi; Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Yogyakarta; Universitas Gajah Mada.

- Ganjong. 2007. Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum. Bogor: Galia Indonesia.
- Hanif Nurcholis, et al, 2008. Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah, Jakarta; PT. Grasindo,.
- Huda, Ni'matul, 2007. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, Yogyakarta: FH UII Press.
- Hidjaz, Kamal. 2010. Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Makassar : Pustaka refleksi.
- I Nyoman S, 2015. Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta; Citra Utama,
- Indrati, Maria Farida. 2007. Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Yogyakarta; Kanisius.
- Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah 2018 Oleh Badan Pengkajian MPR RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Kelsen,Hans, 2009, General Theory of Law and State, Translated byAnders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA.
- Kusdarini, Eny. 2011. Dasar-Dsar Hukum Administrasi. Yogyakarta; UNY Press
- Mahfud MD, 2017. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Depok: Rajawali Pers.
- Manan, Bagir. 2000. Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah, Bandung; Fakultas Hukum Unpad,
- Maria Farida Indrati Soeprpto, 2007. Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: kanisius.

- Ni'matul Huda, 2016, Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung; Nusa Media.
- O. Notohamidjoyo, 2009. Demi keadilan dan kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum, Jakarta; BPK, Gunung Mulia.
- Ridwan HR, 2013. Hukum Administrasi Negara Jakarta: Rajawali Pers.
- Rudy, 2012 "Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia, *cet I, Indepth Publishing*, Lampung.
- Rudy, yusnani hasyim, siti Khoiriah dkk, 2013 "*Model social justice assesment dalam pembentukan peraturan di daerah*".
- Sihombing, Eka N.A.M. 2016 Problemson forming local regulation programs .Kemenkumham Wilayah Sumatera Utara . Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No.03.
- Sondang P.S, .2007. Administrasi Pembangunan; Konsep Dimensi dan Strateginya, Jakarta; Bumi Aksara.
- Sugianto, Bambang, Dan Evi Oktarina, 2020. Hukum Tata Negara Kewenangan Pemerintah Dalam Otonomi Daerah Dan Omnibus Law Cipta Kerja Jakarta: Rajawali Pers.
- Taliziduhu Ndraha, 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru), Jakarta; Rineka Cipta.

B. Jurnal Hukum

- Anang Dwiatmoko & Harsanto Nursadib. Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 19 No. 3 - September 2022: 292-306.
- Ateng Syafrudin, 2020 "Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan).

- Dadang Sufianto.2021. Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Academia Praja* 3 (2).
- Diane Prihastuti. 2022. Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam ProsesPemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 19(1): 29-41
- Ferry Irawan Febriansyah, “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif*, Volume 21 No. 3 (2016): 220, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.
- Fitryantica, Agnes. 2019. *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6-Edisi 3 *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law*. LBH Pengayoman Fakultas Hukum, Universitas katolik Parahyangan, Bandung: Jawa barat.
- Genoveva Pupitasari Larasa, 2022, “Implementasi Desentralisasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Komunikasi Hukum*, No. 8 /1.
- Hellen Last Fitriani & Nurhadi. 2022, *Hukum Tata Negara Tentang Pemerintah dan Otonomi Daerah*, *Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya*, No. 2/4.
- Helmi, 2021. Penataan Peraturan Daerah dengan Menggunakan Metode Omnibus Law : Urgensi dan Mekanisme. *Jurnal Hukum* Vo. 04 No 02 : Fakultas Hukum Universitas Jambi.
- Hendrik Toda. 2021. Kebijakan Pemerintah dalam Memberdayakan ekonomi masyarakat di kelurahan sikuman kota kupang. *Jurnal Administrasi Publik* 16(2).
- Lawrence M. Friedman, “*Coming of Age: Law and Society Enters an Exclusive Club*”, *The Annual Review of Law and Society Science* Vol 1 (2005).
- Masitah, Siti. 2016 Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (*Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 11 No.4 Desember).

Massicotte, Louis. 2013. *“Omnibus Bills in Theory and Practice”*, Canadian Parliamentary Review, 36, 1 (Journal).

Nandang Alamsah Dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, (Bandung: Unpad Press)

Vina Rohmatul Ummah. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. *Staatsrecht Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*. Vol.02. No.02. Desember 2022.

Yoseph Fenly Angkadai, 2021, “Hak Menetapkan Peraturan Daerah Untuk Melaksanakan Otonomi Daerah Dan Tugas Pembantuan”. *Tadulako Master Law Journal*, No. 5/2.

Yudha Herlambang Cahya Pratama. *“Analisis E-Leadership Pada E-Government Pemerintah Daerah Demi Menyukseskan Transformasi New Normal Di Era Pandemi Covid-19”*, *Jurnal Teknik Informatika dan Sistem Informasi* 9(2)

C. Website

<https://www.mpr.go.id/pengkajian/> diakses pada Sabtu, 03 Juni 2023 pukul 09.45 WIB

[https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022#:~:text=Undang%2Dundang%20\(UU\)%20ini,hlm%3B%20Lampiran%20%3A%2038%20hlm.](https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022#:~:text=Undang%2Dundang%20(UU)%20ini,hlm%3B%20Lampiran%20%3A%2038%20hlm.) diakses pada Sabtu, 03 Juni 2023 pukul 12.47 WIB.

<https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/sinergitas-kementerian-hukum-dan-ham-dengan-kementerian-dalam-negeri-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>) diakses pada Minggu, 04 Juni 2023 pukul 09.39 WIB.

<https://ntt.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/10103-sosialisasi-uu-13-2022-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-libatkan-partisipasi->

masyarakat-dan-gunakan-sistem-elektronik diakses pada Minggu, 04 Juni 2023 pukul 09.46 WIB.

<https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/sinergitas-kementerian-hukum-dan-ham-dengan-kementerian-dalam-negeri-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>) diakses pada Minggu, 04 Juni 2023 pukul 09.46 WIB.

<https://lib.ui.ac.id/file?file=digital/124641-S-5870-Gambaran%20faktor-Methodologi.pdf>/ UNIVERSITAS INDONESIA, diakses pada Senin, 05 Juni 2023, pukul 08.35 WIB

<https://setkab.go.id/perkembangan-konsep-pembinaan-dan-pengawasan-dalam-peraturan-perundang-undangan-dari-tahun-1999-sampai-sekarang/#:~:text=Pelaksanaan%20pembinaan%20dan%20pengawasan%20dalam,UU%20Nomor%205%20Tahun%201974> diakses pada Senin, 20 November 2023 Pukul 12.10 WIB

BPSDM Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, Yasonna: Pemerintah Patuhi Putusan MK tentang UU Cipta Kerja Demi Kepastian Hukum, 04 Februari 2022, diakses pada tanggal 23 April 2022, <https://bpsdm.kemenkumham.go.id/berita-utama/yasonna-pemerintah-patuhi-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja-demi-kepastianhukum>.

KBBI <https://kbbi.web.id/asas>. diakses pada Minggu, 04 Juni 2023 pukul 18.22 WIB.

KBBI, <https://kbbi.web.id/hierarki>. diakses pada 17 Juli 2020 pukul 20.52 WIB

D. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 65 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

E. Lain-Lain

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, 2022.
Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Pembinaan Hukum di Daerah).

BPSDM Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, Yasonna:
Pemerintah Patuhi Putusan MK tentang UU Cipta Kerja Demi Kepastian Hukum

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002, Tahun Sidang 2000, Buku Enam (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008)