

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Untuk mempertegas dan menjabarkan pengertian pemerintahan daerah dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

“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 ”.

Penegasan di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pada dasarnya tiap-tiap daerah berhak mengurus sendiri daerahnya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Adapun

tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.¹

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah yakni, dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²

Peraturan Daerah (Perda) merupakan regulasi dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan Perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi

¹ Widjaja, HAW., 2007, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo, hlm. 21-22

² Siswanto Sunarno, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.2

biaya tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak Pemerintah Daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui Perda.³

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.⁴

Dengan berkembangnya globalisasi, demokratisasi, dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan tidak akan terlepas dari pengaruh global. Prinsip demokrasi, pemerataan, dan keadilan menuntut adanya pemberian peran serta kepada warga negara dalam sistem pemerintahan, antara lain perlindungan konstitusional. Artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, pemilihan umum yang bebas, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi, serta pendidikan kewarganegaraan. Prinsip

³ <https://media.neliti.com/media/publications/240052-pembentukan-peraturan-daerah-yang-respon-4aad31f3.pdf>, diakses 22 Juni 2020

⁴ *Ibid.*

keistimewaan dan kekhususan, yakni negara tetap menghormati sifat-sifat keistimewaan dan kekhususan sehingga pemerintah memberikan otonomi khusus kepada daerah tertentu dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di samping itu, kebijakan politik hukum pemerintah guna efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, diperlukan peningkatan dengan lebih memerhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang luas⁵

Dikutip dari Kompas.com, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo mengumumkan bahwa Kementerian Dalam Negeri sudah membatalkan sebanyak 3.143 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan-peraturan tersebut dianggap bermasalah. Adapun yang dianggap bermasalah yakni peraturan yang menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha serta peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶

Pada kenyataannya setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam kewenangan harmonisasi dan sinkronisasi konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan

⁵Siswanto Sunarno, *Op.cit.* Hlm. 3-4

⁶<https://nasional.kompas.com/read/2016/06/13/17215521/jokowi.3.143.perda.bermasalah.tela.h.dibatalkan>, diakses 22 Juni 2020

oleh Gubernur dilaksanakan oleh kementerian, sehingga kewenangan Pemerintahan Daerah melemah terkhusus mengenai kewenangan untuk melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan sejak Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disahkan.

Secara konstitusional peraturan daerah memiliki pondasi yang kuat karena merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yakni ditetapkan oleh pemerintahan daerah. Selain itu, peraturan daerah merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan sehingga jika ditemukan ketidak harmonisan dapat dipertanggungjawabkan melalui *Judicial review* di Mahkamah Agung.

Walaupun Pemerintah Pusat memiliki wewenang yang lebih besar namun pelaksanaan otonomi daerah dijamin dalam konstitusi. Jika peraturan daerah banyak yang dibatalkan karena alasan menghambat investasi, bukankah otonomi daerah diwujudkan agar pemerintah daerah dapat membangun daerahnya sendiri. Ketika Peraturan Daerah ada yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dapat diajukan *Judicial review*. Tidak dengan membatalkan secara sepihak oleh Pemerintah Pusat dengan tidak adanya tempo waktu pembatalan dan tidak disertai alasan-alasan yang mendasari pencabutan Peraturan Daerah.

Eksistensi pemerintahan daerah pada prinsipnya mutlak diperlukan karena berbagai faktor yang sangat heterogen menyangkut entitas-entitas sosial, etnis, bahasa, serta kondisi wilayah, yaitu menyangkut sumber daya yang dimiliki oleh wilayah tersebut. Rakyat yang tinggal di suatu wilayah dengan

segala keberagamannya memerlukan pelayanan yang optimal dari pemerintah. Mengingat Indonesia adalah Negara Kesatuan, maka pemilik kekuasaan berada pada Pemerintah Pusat dan lalu menyerahkannya (desentralisasi) atau melimpahkannya (dekonsentrasi) serta mengikutsertakan daerah (tugas pembantuan).⁷

Sebelumnya pada Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.”

Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatas dihapus dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.”

⁷ Kaloh, J., 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 258

Pada kenyataannya setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kewenangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah oleh Gubernur yang sebelumnya dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah dialihkan pada Kementerian Hukum dan HAM sehingga kewenangan Pemerintahan Daerah melemah terkhusus terkait kewenangan untuk melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan sejak Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disahkan.⁸

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk menyusun penelitian yang berjudul **“HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**”.

⁸ Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi perumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana bentuk harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Apa yang menjadi kelebihan dan kelemahan pada Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui bentuk harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kelemahan pada Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis mengharapkan agar penelitian yang dilakukan bermanfaat sebagai berikut.

1. Manfaat Teoretis

- a. Sebagai prasyarat penulisan tugas akhir untuk mencapai gelar sarjana hukum.
- b. Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang Hukum Tata Negara pada khususnya terkait dengan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
- c. Untuk menerapkan ilmu dan teori-teori hukum yang telah penulis peroleh.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjalankan kewenangannya, sehingga mengetahui batasan kewenangannya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, khususnya dalam harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah.

- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat dalam memahami terkait kewenangan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas sebagai berikut.

1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penulisan proposal ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁹

Penelitian hukum normatif terdiri dari:¹⁰

- a. Penelitian hukum positif
- b. Penelitian asas-asas hukum
- c. Penelitian hukum klinis
- d. Penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan
- e. Penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan
- f. Penelitian perbandingan hukum
- g. Penelitian sejarah hukum

⁹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm.13

¹⁰ Amiruddin, H. Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.29-30

2. Pendekatan Penelitian

Dalam membuat suatu penelitian hukum, terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk mendapatkan informasi yang berguna dalam penulisan. Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu sebagai berikut:

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

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dan seterusnya.¹¹

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹²

3. Pendekatan Historis (*Historis Approach*)

¹¹ *Ibid.* hlm.45

¹² *Ibid.*

Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Pendekatan historis diperlukan manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Pendekatan historis ini diperlukan kalau memang peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.¹³

3. Sumber Bahan Hukum

Data dalam penelitian ini penulis dapatkan melalui Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca literatur- Literatur yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian. Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang, beberapa toko buku di Kota Medan dan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, serta koleksi buku pribadi penulis.

Pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera. Baik bentuk maupun isi data sekunder, telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, sehingga peneliti kemudian, tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisis maupun konstruksi data. Data sekunder terdiri atas sebagai berikut.

¹³ *Ibid.*

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari

kalangan hukum, dan seterusnya.¹⁴ Bahan hukum sekunder yang paling utama adalah buku teks.¹⁵

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder¹⁶ yaitu Kamus Bahasa Indonesia, surat kabar, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang diperlukan ini ditempuh dengan cara studi dokumen. Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.¹⁷

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan rehabilitasinya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.¹⁸

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum merupakan semua proses pencarian dan perencanaan secara sistematis, terhadap semua dokumen dan

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm.52

¹⁵ Zainuddin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.54

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Loc.Cit.*

¹⁷ Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 68

¹⁸ *Ibid.*

bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang telah ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain secara jelas.

1. Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh diolah dengan cara editing. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang telah dikumpulkan oleh penulis untuk mengetahui apakah data-data yang telah diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.

2. Analisis Data

Data yang diolah selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu data tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-perundangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait, dan logika dari penulis.

