

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat terdapat tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni, 1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2. Memajukan kesejahteraan umum; 3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan 4. Mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, hal ini termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1): “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Negara kesatuan adalah negara yang wilayah kekuasaannya dipisah ke daerah-daerah melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri melalui desentralisasi ataupun dekonsentrasi. Artinya bahwa pemerintah pusat memberikan hak kepada daerah yang berdasarkan pada aturan yang ada dalam undang-undang serta konstitusi.¹

Salah satu kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan untuk membentuk peraturan daerah atau perda. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selanjutnya pengaturan ini

¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.52

dicantumkan dalam UU Organik yakni dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 136 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

Mengenai peraturan perundang-undangan atau pembentukan produk perundang-undangan, tidak satu negara pun dapat mengabaikannya, Apalagi terhadap negara Indonesia yang menyebut dirinya sebagai negara berdasarkan hukum. Sebagai negara hukum, yang mana negara atau pemerintah ikut campur dalam mengurus kesejahteraan rakyat. Hal ini menjadi suatu yang mutlak atau tidak terhindarkan dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia .

Kebijakan otonomi daerah ini telah berpengaruh pada beberapa provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Politik desentralisasi melalui otonomi daerah

pasca orde baru tersebut membawa implikasi pengesaran fokus politik ke daerah memunculkan kekhawatiran akan semakin kuatnya fragmentasi masyarakat politik di daerah berdasarkan kriteria-kriteria lokal.²

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah terbagi atas dua yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pembentukan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.³ Adapun pengertian Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dan asas

² Tim Lopera, 2000, *Otonomi Pemberian Negara: Kajian kritis atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, hal xxi dalam Dede Mariana dan Caroline Paskarina, “*Demokrasi dan Politik Desentralisasi*”, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008. hal. 84.

³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik juga. Namun dewasa ini banyak perda yang telah dibatalkan baik oleh eksekutif maupun yudikatif, adapun alasan pembatalannya antara lain karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum sehingga tidak dapat dilaksanakan dan tidak dapat berlaku secara efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil penelitian Andi Bau Inngit pada tahun 2016, sebanyak tiga ribu⁴ peraturan daerah (perda) telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, hal ini bukanlah peristiwa yang normal, karena pembatalan ini dilakukan berdasarkan perintah langsung Presiden, bukan melalui mekanisme yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebabkan ini terjadi karena beberapa faktor, antara lain karena pemerintah pusat memandang banyak peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

Kasus pembatalan peraturan daerah terjadi juga di wilayah salah satu administratif Indonesia yaitu daerah Bali dilakukan oleh Gubernur Bali Made Mangku Pastika sebagai wakil pemerintah pusat membatalkan sebanyak delapan enam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dari sembilan kabupaten/kota perda tersebut karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan kesusilaan. Tolak ukur pembatalan Perda dan Perkada ini ada tiga yakni bertentangan dengan peraturan perundang-

⁴ Andi Bau Inngit AR, *Hakikat Pengujian Peraturan Daerah Dalam Mewujudkan Tertib Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Disertasi)* (Makassar;Fakultas Hukum Unhas,2017), hlm.235

undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan kesusilaan.⁵

Pembatalan Perda ini ada dua dasar hukum dilakukannya yaitu pertama mengacu pada Pasal 251 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berhak membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Dan dasar hukum kedua adalah Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum daerah dan Surat Edaran Instruksi Mendagri No. 582/1107/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Perda, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi⁶.

Pada saat ini Pemerintah Provinsi atau disingkat (Pemprov) Sumbar mengalami beberapa masalah salah satunya adalah akibat penyebaran *Covid-19*. Untuk mengatasi hal tersebut Pemprov Sumbar mengeluarkan beberapa produk hukum daerah untuk mengatasi masalah tersebut. Dan sekarang DPRD bersama Pemprov Sumbar membentuk Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 dikarenakan Pergub dan Perwako di Sumbar yang sebelumnya dinilai tidak cukup efektif dan efisien .

Pemprov Sumbar membentuk dan mengeluarkan produk hukum daerah dalam rangka melakukan pencegahan dan pengendalian virus *Covid-19* yang terus

⁵ <https://www.beritasatu.com/paulus-c-nitbani/nasional/370471/dianggap-bertentangan-gubernur-bali-batalkan-86-perda-kabupaten-dan-kota> (diakses pada 22 september 2020, pukul 15.58)

⁶ *Ibid.*

bertambah banyak di seluruh dunia termasuk Indonesia yang sudah mencapai sekitar 3.033.339 kasus positif dan untuk wilayah Sumatera Barat sudah mencapai 63.770 kasus positif akibat penyebaran virus *Covid-19* tersebut berdasarkan data tanggal 22 Juli 2021⁷. Akibat dikeluarkan Peraturan Daerah tersebut akan ada pengaruh terhadap kehidupan dalam masyarakat yaitu salah satunya untuk mewujudkan kesadaran bersama dalam pencegahan dan pengendalian penyebaran virus *Covid 19*.

Dengan dikeluarkan Perda tersebut Pemprov Sumbar diharapkan mampu menuntaskan masalah penyebaran *Covid-19* di daerah Sumbar yang terus meningkat. Namun sebelum itu apakah pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* telah memenuhi syarat berkaitan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagai acuan dalam menyusun suatu perda supaya tidak bertentangan dengan nilai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Karena keberadaan peraturan daerah tersebut yang mengatur aktivitas masyarakat Sumbar banyak menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat. Menurut pandangan masyarakat ada yang pro dan kontra terhadap terbentuknya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No.6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*, dengan alasan itu dapat dianggap melanggar Hak Asasi Manusia dan ada juga

⁷ <https://covid19.go.id/>, dikunjungi pada tanggal 23 Juli 2021 Pukul 15.48.

masyarakat adayang beranggapan bahwa Perda ini benar diperlukan karena masalah darurat yaitu pandemi ini atau disebut juga bencana non alam yang telah ditetapkan pemerintah pusat. Serta proses pembentukan perda ini diluar program legislasi daerah dan proses pembentukan relatif cepat.

Dalam membentuk Perda bukan hanya memperhatikan pembentukan Perda yang baik saja dibutuhkan tetapi pembentukan Perda tersebut harus juga memperhatikan penerapan pelaksanaannya apakah dapat Perda tersebut efektif dan efisien dilaksanakan. Apakah ada halangan dan hambatan dalam memberlakukan Perda dan juga apakah Perda tersebut akan memberikan hasil maksimal dalam mengatasi permasalahan di dalam masyarakat dan benar-benar dibutuhkan dalam masyarakat maupun pemerintah atau hanya perda tersebut sebagai aturan formal belaka.

Berkaitan dengan hal tersebut untuk mengantisipasi agar produk hukum daerah tidak jatuh sebagai produk hukum yang tidak responsif, aspiratif dan cacat prosedural. Maka setiap pembentukan peraturan daerah senantiasa harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembentukannya. Oleh karena itu penulis bertujuan untuk melakukan penelitian dengan judul **“ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERATURANG PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG ADAPTASI KEBIASAAN BARU DALAM PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN *CORONA VIRUS DISEASE 2019*”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019?
- 2) Bagaimana penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas, maka tujuan penelitian ini, Adalah:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademisi maupun secara praktis:

- 1) Manfaat Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, terutama dalam pembentukan perundangan-perundangan.
- 2) Manfaat praktis, salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum dan selanjutnya diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada setiap pihak kalangan, baik penegak hukum, akademisi, peneliti-peneliti, selanjutnya maupun masyarakat yang memberikan perhatian yang khusus kepada bidang Hukum Tata Negara dan diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman dalam pembentukan perundang-undangan yang baik.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai hasil yang diinginkan serta kebenaran dari penulisan yang dapat dipertanggung jawabkan, maka penulisan ini menggunakan metode dalam melakukan kegiatan penelitian adalah:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang hendak dipergunakan dalam karya ilmiah berupa Skripsi ini adalah menggunakan metode pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis⁸. Suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat

⁸ Zainudin Ali, 2010, Metode Penelitian Hukum, Cetakan 2, Sinar Grafika, Jakarta, hal 30.

penerapannya di lapangan dan masyarakat⁹. Dalam buku metode penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto pada penelitian yuridis empiris, maka yang diteliti awalnya data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan yaitu penelitian terhadap para pihak-pihak yang terkait dalam pembentukan Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019.

Penelitian ini berjenis penelitian yang bersifat deskriptif analitik,¹⁰ yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang nantinya akan disangkutkan dengan permasalahan yang diteliti dalam karya ilmiah ini. Penelitian deskriptif sendiri merupakan suatu penelitian yang bermaksud memberi gambaran suatu gejala sosial seperti yang dimaksud dalam permasalahan penelitian, namun merasa belum memadai. Penelitian ini biasanya menjawab apa penjelasan yang lebih terperinci mengenai gejala sosial seperti yang dimaksud dalam suatu penelitian yang bersangkutan Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami.

2. Jenis dan Sumber Data

⁹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm 52.

¹⁰ Suharsimi Arikunto, 1992, *Prosedur Penelitian*, Cetakan 8, PT, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 52.

Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data primer, karena penelitian karya ilmiah ini adalah yuridis empiris, difokuskan untuk mengkaji dan meneliti produk perundang-undangan yang merupakan data primer.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber utama¹¹ melalui penelitian langsung di lapangan guna memperoleh data yang berhubungan dan berguna dengan permasalahan yang diteliti.

2. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, dan digunakan untuk melengkapi data primer.¹²

Dalam penelitian ini data akan diperoleh melalui penelitian kepustakaan terhadap:

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Norma atau kaidah dasar, yaitu pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan dasar, yakni batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti berbagai literatur, buku-buku, seminar, makalah, penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang

¹¹ Soerjono Soekanto, 2003, Penelitian Hukum Normatif, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta hlm 12

¹² Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Hlm 88

diangkatkan, artikel, atau tulisan yang terdapat dalam media massa atau internet.

- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, surat kabar, dan sebagainya.

3. Sumber Data

Data dalam penelitian ini didapatkan melalui:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) Penelitian kepustakaan artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan di kaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian¹³
- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*) data yang diperoleh dengan cara melakukan wawancara dan observasi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian yang bersifat deskriptif adalah sesuatu yang penting karena digunakan untuk memperoleh data secara lengkap dan relevan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan kepada responden yaitu pihak yang berkompeten memberikan

¹³ Zainudin Ali, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, 2010, Jakarta hlm 17

data yang valid¹⁴. Wawancara ini dilakukan dengan semi terstruktur yaitu disamping menyusun pertanyaan, penulis juga mengembangkan pertanyaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini penulis mendapatkan data primer dengan melakukan wawancara langsung dengan pihak Suci Partiw, S.H. selaku sebagai (Kasubag Pengkajian Produk Hukum Daerah Provinsi Sumbar II), Wery Ratna Darwis, S.H., M.H. (Kabag Peraturan Perundang-undangan Provinsi Sumbar), Dr. Sari Longgeni dan Robby Mulai, S.H., M.H. selaku sebagai (Kepala seksi penegakan peraturan daerah) Satpol PP Provinsi Sumbar untuk meminta data atau keterangan tentang proses pembentukan dan asas pembentukan Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 6 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis, dan mempelajari data yang berupa bahan-bahan pustaka dan risalah sidang .

5. Pengolahan dan Analisis Data

Adapun bahan yang didapat dari penelitian studi kepustakaan, akan dioalah secara kualitatif, yakni analisa dan dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan

¹⁴ *Ibid*, hlm. 34

menuangkanya dalam bentuk kalimat-kalimat¹⁵. Setelah dianalisis, penulis akan menjadikan hasil analisis tersebut menjadi suatu karya tulis berbentuk karya ilmiah berupa skripsi.



¹⁵ Mardalis, 2010, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Cetakan 15, Bumi aksara, Jakarta, hlm 83