

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (rechstaat), bukan negara kekuasaan (machstaat). Ini berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara didasarkan kepada hukum, dalam arti cita hukum (rechtsidee) yang di dalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia.¹ Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber kepada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan material dan spiritual dan mampu melindungi kepribadian dan kesatuan bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional.² Pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur /alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang menjalankan segala tugas dan kewenangan / kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislative, eksekutif dan yudikatif.³

Dilihat dari fungsi dan tugas negara tersebut, maka unsur terpenting dalam negara hukum material (*Welfare state*) adalah :

¹ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 538

² Ibid, hlm 539

³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*, STAIN Press, Purwokerto, 2002, hlm 17

- 1) Jaminan terhadap hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- 3) Legalitas pemerintahan;
- 4) Peradilan Administrasi yang bebas dan tidak berpihak;
- 5) Terwujudnya kesejahteraan umum warga negaranya;⁴

Sebagaimana diamanatkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI 1945), wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota⁵, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sejarah tentang pemerintahan daerah di Indonesia sudah ada sejak tahun 1948,⁶ hingga kini dalam perkembangannya diuraikan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan otonomi daerah. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat dengan DPRD), bahwa perturan perundang-undangan yang baik harus memiliki tiga landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁷

Dalam arti sempit, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh negara harus

⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm 14.

⁵ Lihat Pasal 18 UUD 1945

⁶ P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah Dan Pelaksanaanya*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm1.

⁷ Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 43

dijadikan langkah untuk mencapai tujuan Negara.⁸ Hukum mempertahankan perdamaian dan mengusahakan kesimbangan diantara kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian hukum dapat mencapai tujuan adil dengan adanya kesimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi bagi setiap orang untuk memperoleh bagiannya melalui peraturan yang memuat kesinambungan kepentingan-kepentingan yang dalam bahasa latin adalah “*ius suum cuique tribuere*”.⁹

Indonesia sebagai negara hukum dengan tujuan mencapai kesejahteraan masyarakatnya membutuhkan suatu hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur masyarakat tersebut agar tercipta suatu kesejahteraan yang dikehendaki. hukum tersebut yaitu Hukum Administrasi Negara, suatu hukum yang mengatur hubungan hukum antara perangkatperangkat negara dengan warga Negara.¹⁰

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan.Indonesia sebagai negara hukum mempunyai suatu kewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu

⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2007 Ikapi, hlm 48

⁹L.J Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Terjemahan Oetrid sadino*, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 1996. hlm 34

¹⁰ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm 2

gabungan dari beberapa elemen–elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah negara. Sehingga peraturan yang mengatur itu pun berbeda-beda dari setiap lingkungannya.

Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada negara Indonesia. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pasal 1 angka (2) di dalam Bab I Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa:

“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.”

Hal tersebut menjelaskan, bahwa perbedaan antara legislasi dan regulasi dalam hal ini adalah bahwa kegiatan legislasi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya tidaknya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan legislasi dan mendapatkan

delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari legislasi yang bersangkutan.¹¹

Sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan hukum Negara. Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar terbagi kedalam dua bagian yakni teori perundang-undangan (*gesetzgebungsteorie*) dan ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*).¹²

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.¹³

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 27-28.

¹² Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 2.

¹³ Ni' Matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm 5

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

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

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud didalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki fungsi, tujuan, teknik pembentukan yang berbeda-beda, karena dalam pemakaiannya itu pun berbeda. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten / Kota. Adapun asas Pemerintah Daerah yaitu asas Desentralisasi, Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah yang mengurus rumah

tanggungnya sendiri¹⁴. Jadi undang-undang dalam arti formil tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan “undangundang” karena cara pembentukannya.¹⁵

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati /Walikota.”

Berdasarkan pengertian peraturan daerah tersebut di atas, jelas menyebutkan bahwa kedudukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun di Kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Karena itu, seperti halnya Undang-Undang di tingkat pusat, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulatif.¹⁶

¹⁴ Victor M Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 33

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm 72

¹⁶ Jimly Assiddiqie, op.cit, hlm 32-33

Disusunnya Badan-Badan Perwakilan di daerah bukan untuk menyusun dan membentuk ataupun mendirikan negara baru atau merubah Undang-Undang Dasar 1945 baik sebagian maupun keseluruhan, melainkan untuk menegakan, mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945 serta melaksanakan demokrasi.¹⁷

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

“Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”

“Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan

¹⁷ Kansil,C.S.T.,*Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,Aksara Baru*,Jakarta,1979.hlm 12

diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.”

Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adanya pembentukan DPRD di daerah dapat pula dikatakan sebagai adanya suatu perwujudan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mana diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana lebih menekankan pentingnya otonomi daerah dalam rangka pemerataan pembangunan nasional. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi yang mana masyarakat daerah yang bersangkutanlah yang lebih mengetahui dinamika daerahnya sendiri.

Salah satu kewenangan yang sangat sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah disebut hak legislatif. Peraturan Daerah adalah nama dari hasil pekerjaan legislatif daerah.¹⁸ Wewenang diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis diartikan bahwa wewenang adalah kemampuan bertindak yang dilakukan oleh Undang-Undang untuk melakukan hubungan hukum.¹⁹ Agar hubungan hukum antar subjek

¹⁸ Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm 1

¹⁹ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm 154

hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan-hubungan hukum tersebut.²⁰

Pembentukan peraturan daerah itu merupakan suatu pekerjaan yang sulit dan juga banyaknya berbagai jenis materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan. Suatu peraturan yang baik dalam persiapan pembuatannya membutuhkan pengetahuan mendalam dari materi yang akan diatur memiliki kemampuan untuk menemukan inti dari fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama serta mengungkap ke dalam bentuk peraturan yang singkat dan dengan bahasa yang jelas.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 265

kegiatan Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Utrecht menyebutkan bahwa HAN adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (hukum negara dalam arti sempit), Hukum Privat, dan sebagainya.²¹ Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara itu merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan akan tetapi tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya.²²

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu.

²¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, hlm 8

²² Bahsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm 60

Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional. Selanjutnya, menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.²³ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.²⁴

Nomor Register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

Gubernur mengajukan permohonan Noreg kepada Menteri melalui Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal setelah gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan Perda yang dilakukan Evaluasi dan Fasilitasi.

Nomor Register tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor Register muncul

²³ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 80

²⁴ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm 127

di Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 yang di ganti oleh Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penyelenggaraan Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Apa akibat hukum Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan

dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

3. Bagaimana upaya penyelesaian masalah Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

Dari identifikasi masalah di atas maka adapun tujuan penulisan proposal ini adalah untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah di atas, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor yang mempengaruhi Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya penyelesaian Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Fakultas Hukum Universitas Pasundan, hasil penelitian ini dapat disumbangkan sebagai penambah khasanah penelitian di bidang Hukum Tata Negara, khususnya tentang Penomoran Register Pada Permohonan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Bagi penulis hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana untuk menambah wawasan mengenai pelaksanaan suatu perda di tengah masyarakat terkhusus untuk nomor register dalam pencatatan peraturan daerah, serta merupakan sarana untuk menetapkan ilmu pengetahuan yang di peroleh di bangku kuliah di lapangan.
3. Bagi peneliti lain hasil ini dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dari hasil penelitian yang sejenis.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia merupakan Negara Hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 “(3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²⁵ Maka harus dapat melindungi seluruh bangsanya tanpa membeda-bedakan suku bangsa, ras dan agama, begitu juga kedudukan bangsa dihadapan hukum. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam:

Pasal 28 A Undang-Undang Dasar Tahun 1945:

“setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pasal 28 D Undang-Undang Dasar Tahun 1945:

- (1)Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2)Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3)Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4)Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Dalam pembentukan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum, bahwasannya norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diketahui lebih lanjut dan bersifat fiktif yaitu Norma Dasar (*grundnorm*) yaitu Konstitusi. Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi peraturan perundang-

²⁵UUD'45 dan Amandemennya, Fokus Media, Bandung, 2010, hlm 2.

undangan, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu²⁶ Fungsi Internal dan Fungsi Ekternal.

Norma Dasar merupakan norma tinggi dalam suatu system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu di tetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.²⁷

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.²⁸

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

²⁶ Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. hlm 47

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm 41

²⁸ *Ibid*, hlm 42

Norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dari tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk membuat norma lain atau tindakan. Pembuatan hierarki ini dimanifestasikan dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem hukum yang lebih rendah.²⁹

Menurut Purmadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut;
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*lex superiori derogate legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogate lagi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spiritual masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.³⁰

²⁹ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.hlm 148

³⁰ Soerjono soekanto & Purmadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm 88-92

Negara Indonesia yang dibentuk memiliki tujuan negara yang hendak diwujudkan, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keempat tujuan negara tersebut merupakan arah perjuangan bangsa Indonesia setelah merdeka. Kemerdekaan yang telah dicapai harus diisi dengan pembangunan di segala bidang untuk mewujudkan tujuan negara. Sehingga secara bertahap terwujud cita-cita nasional yaitu negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono mengatakan: Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal yaitu³¹:

1. Kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan
2. Kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu.

Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).³² Penyusunan rancangan peraturan daerah dapat diusulkan oleh kepala daerah atau atas usul prakarsa DPRD.

³¹ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm 81

³² H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 140.

Rancangan peraturan daerah yang disampaikan dari kepala daerah disampaikan kepada pimpinan DPRD dengan nota pengantar. Sedangkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD disertai penjelasannya, disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD, yang selanjutnya akan diperbanyak dan disampaikan kepada seluruh anggota DPRD, untuk dibahas dalam sidang DPRD.³³

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Nomor Register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.³⁴

Secara umum Undang-undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan

³³ Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 36.

³⁴ Permendagri no.120 tahun 2018

pengesahan Rancangan Undang-undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Perundang-undangan; Penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga Negara serta pemerintah lainnya.³⁵

Dalam Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada mengatur tentang Nomor Register atau yang disingkat Noreg, Noreg tersebut pertama muncul dalam Peraturan Menteri dalam Negeri No.1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang di ganti oleh Peraturan Menteri dalam Negeri No.120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No.80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah Deskriptif Analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

³⁵ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.³⁶

Spesifikasi Deskriptif Analitis metode penelitian yang bertujuan menggambarkan fakta yang terjadi, dan tidak hanya menjabarkan hasil dari penelitian, akan tetapi mengkaji dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perundang-undangan lainnya serta teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, sehingga diharapkan dapat diketahui jawaban atas permasalahan pengawasan dan tertib administrasi dihubungkan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No.120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, adalah pendekatan yuridis-normatif, yaitu penelitian atau kajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data, atau fakta-fakta sosial, yang dikenal hanya bahan hukum (bahan hukum primer, sekunder dan tersier), jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna, dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya

³⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm 97-98.

digunakan konsep hukum, dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.³⁷

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah dengan menggunakan beberapa tahap yang meliputi :

- a. Penelitian Kepustakaan (Library Research) Penelitian Kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder yang dilakukan dengan cara menginterventarisasi data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier³⁸. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan hukum rumah susun mengenai pemanfaatan rumah susun. Disamping itu, tidak menutup kemungkinan diperoleh bahan hukum lain, dimana pengumpulan bahan hukumnya dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menelaah data yang terdapat dalam buku, literature, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.

Bahan-bahan hukum tersebut antara lain:

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar yaitu Undang-

³⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.87

³⁸ Ronny Hanitjo Soemtiro, op, Cit., hlm. 11-12.

Undang Dasar 1945, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan misalnya hukum adat, yurisprudensi, traktat, Kitab Undang-Undang Hukum Tata Negara.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah :³⁹

1. Buku-buku ilmiah karangan para sarjana;
2. Hasil-hasil penelitian dalam ruang lingkup hukum yang memiliki relevansi dengan topic pembahasan dalam penelitian ini terutama yang berhubungan dengan pemerintahan daerah.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :⁴⁰

1. Kamus Hukum;
2. Kamus Umum Bahasa Inggris;
3. Kamus Bahasa Inggris;

³⁹ *Ibid*, hlm.12

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, CV Rajawali, Jakarta 1985, hlm.15.

- b. Penelitian Lapangan (Field Research) Penelitian lapangan yaitu memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan wawancara kepada informan yang terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan sebagai pedoman pada saat wawancara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara :⁴¹

- a. Studi Kepustakaan Studi dokumen adalah data yang diteliti dalam suatu penelitian dapat berwujud data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan atau secara langsung dari masyarakat.
- b. Wawancara (Interview) Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (face-to-face), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan, yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan, dengan masalah penelitian kepada seorang responden.⁴²

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data,yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

⁴¹ Ronny Hanitjo Soemitro, op,Cit., hlm 51.

⁴² Amarudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010,hlm 82.

- a. Dalam penelitian kepustakaan alat pengumpul data dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan-bahan hukum, berupa catatan tentang bahan-bahan yang relevan dengan topik penelitian.
- b. Dalam penelitian Lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara yang merupakan proses tanya jawab secara lisan, kemudian direkam melalui alat perekam suara seperti tape recorder, flashdisk dan juga mengumpulkan bahan-bahan sebagai pelengkap dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas oleh peneliti.

6. Analisis Data

Data hasil penelitian kepustakaan dan data hasil penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif, yaitu menganalisis hasil penelitian kepustakaan dan hasil penelitian lapangan dengan tanpa menggunakan rumus statistik. Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, akan dipergunakan metode analisis *normatif-kualitatif*. *Normatif*, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif. Sedangkan *Kualitatif* dimaksudkan analisis data

bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi yang bersifat ungkapan *monografi* dari *responden*.⁴³

Dalam permasalahan ini dianalisis dengan kegiatan penelitian dan penelaahan tentang Pengawasan dan Tertib Administrasi dalam Penomoran Register Pada Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dihubungkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kegiatan ini diharapkan dapat mempermudah peneliti dalam menganalisis dan menarik kesimpulan dari penelitian ini.

7. Lokasi Penelitian

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung
Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Jalan
Dipatiukur No. 35 Bandung.
3. Kantor Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat Jalan
Diponegoro No.22

⁴³ Ibid, hlm. 98.