

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi atau keberadaan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) telah dikukuhkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan *peraturan-peraturan lain* untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Menurut Yusdianto, pemaknaan “peraturan-peraturan lain” termasuk di dalamnya peraturan kepala daerah, yaitu peraturan gubernur (Pergub) dan peraturan bupati/wali kota (Perbup/Perwal).¹

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011), dikenal 2 jenis peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan di dalam hierarki dan peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan di dalam hierarki diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan:

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;

¹Yusdianto, “Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda dan Peraturan Lainnya”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6 No. 3 Sept.-Desember 2012, hlm. 1.

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan perundang-undangan di luar hierarkhi diatur dalam Pasal 8:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan konstruksi Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas, gubernur atau bupati/walikota dapat menerbitkan Pergub atau Perbup/Perwal. Agar Pergub atau Perbup/Perwal dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, apabila memenuhi persyaratan: (1) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau (2) dibentuk berdasarkan kewenangan. Persyaratan untuk dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, berbeda dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebelumnya yang hanya mensyaratkan 1 persyaratan yaitu *diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*. Dalam Pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 ditegaskan: *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai*

kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Persyaratan “diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, jelas merujuk pada kewenangan delegasi. Artinya, peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) harus didasarkan salah satunya pada kewenangan delegasi. Makna “diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” dapat dimengerti dengan jelas sebagai wujud salah satu kewenangan membentuk peraturan sesuai teori perundang-undangan.² Hal ini sejalan dengan pendapat Maria Farida Indrati bahwa kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.³

Persoalan yang masih menjadi perdebatan dalam frasa “diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” dalam Pasal 8 ayat (2) adalah, apakah frasa perintah tersebut harus dinyatakan secara tegas ataukah dapat dinyatakan tidak secara tegas. Merujuk pada pendapat Hans Kelsen, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa sumber kewenangan mengatur tersebut pada pokoknya berada di tangan para wakil rakyat sebagai legislator. Sekiranya diperlukan peraturan yang lebih rendah untuk mengatur pelaksanaan suatu materi

²Nindya Chairunnisa Zahra dan Sony Maulana Sikumbang, “Kewenangan Pembentukan Peraturan Menteri Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan”, diakses dari <http://lib.ui.ac.id/naskahringkas/2016-10//S58379-Nindya%20Chairunnisa%20Zahrariyadi>, tanggal 23 Maret 2021, hlm. 10.

³Mari Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Buku 2*, Kanisius, Jakarta, Cetakan Ke-21, 2019, hlm. 168 (Selanjutnya disebut Maria Farida Indrati II).

undang-undang, maka pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana, ***haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang*** yang akan dilaksanakan itu. Hal inilah yang biasa dinamakan “*legislative delegation of rule-making power*”.⁴ Betolak dari pendapat Hans Kelsen tersebut, Jimly lebih lanjut menyatakan bahwa norma hukum yang bersifat pelaksanaan *dianggap tidak sah* apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah UU atau PP, maka Peraturan Presiden tersebut tidak dapat dibentuk. Peraturan Menteri, jika tidak diperintahkan sendiri oleh Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, berarti peraturan dimaksud tidak dapat dibentuk sebagaimana mestinya. Demikian pula bentuk-bentuk peraturan lainnya, jika tidak didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi maka peraturan itu dapat dianggap tidak memiliki dasar yang melegitimasi pembentukannya.⁵

Berbeda dengan Jimly, Maria Farida Indrati menyatakan bahwa “diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” itu perintahnya tidak harus secara tegas tapi juga dapat tidak secara tegas. Pendapat ini tercermin pada saat menjelaskan fungsi Peraturan Pemerintah (PP) yaitu: (1) menyelenggarakan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya; (2) menyelenggarakan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur *meskipun tidak tegas-tegas* menyebutnya.⁶

⁴Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet.1, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 214-215 (Selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I).

⁵*Ibid.*

⁶Maria Farida Indrati, *S, Ilmu Perundang-Undangan Buku 1*, Kanisius, Jakarta, Cetakan Ke-21, 2019, hlm. 221-222 (Selanjutnya disebut Maria Farida Indrati I).

Persyaratan “dibentuk berdasarkan kewenangan” dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan: *Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.* Terkait persyaratan “dibentuk berdasarkan kewenangan” ini, terjadi perbedaan pendapat. Menurut Saldi Isra, “dibentuk atas dasar kewenangan” bermakna peraturan pelaksana dapat diterbitkan walau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak memerintahkan secara tegas untuk dibentuknya peraturan perundang-undangan. Konstruksi pemikiran ini dibangun dari pemikiran Saldi Isra yang menyatakan:

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang **diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi** atau **dibentuk berdasarkan kewenangan**, telah menimbulkan *overregulated* yang disebabkan oleh membeludaknya jumlah peraturan menteri. Oleh sebab itu, langkah mendasar harus dilakukan adalah mempersempit ruang untuk membentuk peraturan menteri. Cara yang paling sederhana adalah menghilangkan frasa “dibentuk berdasarkan kewenangan” sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 Ayat (2) UU No 12/2011. Dengan menghilangkan frasa tersebut, peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷

Berbeda dengan Saldi Isra, Nindya dan Sony Maulana menyatakan bahwa makna “berdasarkan kewenangan” dalam Pasal 8 ayat (2) tidak dapat dianggap sebagai suatu bentuk pengatribusian, tetapi harus dilihat sebagai syarat dalam pembentukan peraturan yaitu berdasarkan kewenangan atribusi dimana

⁷Saldi Isra, “Merampingkan Regulasi”, *Kompas*, 20 Maret 2017.

kewenangan tersebut harus dinyatakan secara tegas dalam suatu undang-undang tersendiri, bukan melalui UU Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, tetap harus ada delegasi secara tegas dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁸

Penelitian tesis ini memfokuskan kajian pada pembentukan Peraturan Kepala Daerah delegasi yang dikaji dari perspektif perundang-undangan. Hal ini disebabkan, selain tunduk pada pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengaturannya juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014)⁹.

Berbeda dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang hanya mengatur Perkada dalam beberapa Pasal¹⁰, UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur keberadaan Perkada hampir sama banyaknya dengan pengaturan Perda dan diatur secara khusus yaitu dalam Bab IX (Perda dan Perkada) mulai dari Pasal 236 s/d Pasal 257. Khusus tentang Perkada, diatur Pasal 246 s/d Pasal 257. Dalam Pasal 246 ditegaskan:

- (1) Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.
- (2) Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

⁸*Ibid.*

⁹UU Nomor 23 Tahun 2014 telah beberapa kali diubah, yaitu dengan: (1) Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan (2) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰Pasal-pasal dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur Perkada secara tegas adalah Pasal 146 dan Pasal 147. Di luar itu, adalah ketentuan-ketentuan yang harus diatur dengan Perkada.

Mencermati rumusan ketentuan Pasal 246 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, tampak bahwa ada 2 fungsi Perkada yaitu: (1) untuk melaksanakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Perda yang mendelegasikan; dan (2) untuk melaksanakan pengaturan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mendelegasikan. Persoalan hukum yang muncul sama dengan perdebatan tentang Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diuraikan di atas yaitu, apakah frasa perintah tersebut harus dinyatakan secara tegas ataukah dapat dinyatakan tidak secara tegas dalam peraturan yang mendelegasikan. Menurut Sumarfa dkk., Perkada yang dibentuk tanpa ada perintah dari Perda (dalam hal ini Pergub Sulawesi Tenggara Nomor 35 Tahun 2012 tentang Kebutuhan dan Harga Enceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun 2013), secara teoritis maupun normatif menyalahi kedudukan dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹¹ Sebaliknya, Muhammad Takbir menyatakan bahwa Perkada yang diterbitkan tanpa adanya perintah Perda (dalam hal ini Perbup Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember) dapat dilakukan, sepanjang hal yang diatur tersebut merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten.¹²

¹¹Sumarfa dkk, “Analisis Peraturan Gubernur Tanpa Dasar Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, *Halu Oleo Legal Research*, Volume 1 Issue 3, December 2019, hlm. 350-351.

¹²Muhammad Takbir, “Analisis Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, [Http://Repository.Unmuhjember.Ac.Id/141/](http://Repository.Unmuhjember.Ac.Id/141/), diakses tanggal 1 Oktober 2020.

Dari sudut pandang yang berbeda, Ni Luh Gede Astariyani menyatakan rumusan ketentuan Pasal 246 ayat (1) memang agak berbeda dengan rumusan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011. Makna “untuk melaksanakan Perda” mengandung adanya delegasi dalam bentuk : (1) Ada Perkada yang diterbitkan atas perintah tegas (eksplisit) dari Perda; (2) Adanya Perkada yang diterbitkan tanpa perintah tegas (implisit), namun substansinya merupakan peraturan pelaksanaan dari Perda. Demikian pula halnya dengan makna “atas kuasa” peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dimaknai sebagai Perkada yang diterbitkan atas perintah perundang-undangan yang lebih tinggi yang bersifat eksplisit. Dengan demikian, secara teoritik akan ada 3 jenis Perkada, yaitu: (1) Perkada yang diterbitkan atas perintah (delegasi) secara eksplisit dari Perda; (2) Perkada yang diterbitkan tanpa perintah tegas dari Perda tetapi substansinya merupakan pelaksanaan dari Perda (Perkada tafsir Pemerintah Daerah); (3) Perkada yang diterbitkan atas kuasa (perintah secara eksplisit) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³

Persoalannya menurut Ni Luh Astariyani, ketentuan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Perda Provinsi dan Perda 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. Dengan demikian, secara teoritik materi muatan tentang otonomi daerah adalah materi

¹³Ni Luh Gede Astariyani, “Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur Menjamin Kemnfaatan dan Keadilan”, *Disertasi*, (Bab I), Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Udayana, 2017, hlm. 6-7.

muatan Perda yang tidak dibenarkan untuk didelegasikan kepada Perkada.¹⁴ Bertolak dari ketiga jenis Perkada tersebut, Pasal 246 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam hubungannya dengan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011, rumusan ketentuan Pasal 246 ayat (1) menurut Astariyani merupakan norma kabur (*norm vague*). Sebab, secara teoritik dapat terjadi materi muatan Perkada yang didelegasikan oleh Perda (termasuk oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) merupakan materi muatan Perda yang berkaitan dengan otonomi daerah yang tidak dibenarkan didelegasikan kepada Perkada.¹⁵

Dari perspektif perumusan delegasi, persoalan yang dihadapi adalah UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum merinci syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian.¹⁶ Dalam penelitian disertasinya yang berjudul Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang pada Kurun Waktu 1999-2012, Fitriani menyatakan bahwa terdapat ragam perumusan delegasi dari undang-undang kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang simpang siur dan tidak mengikuti pedoman yang ditentukan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011.¹⁷

¹⁴*Ibid.* hlm. 9.

¹⁵*Ibid.* hlm. 6-7.

¹⁶Fitriani Ahlan Syarif, "Penataan Ulang Terhadap Jenis Peraturan Yang Mendapatkan Pelimpahan Dari Undang-Undang (Peraturan Delegasi Dari Undang- Undang) Dalam Sistem Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dan Kedudukan Jenis Peraturan Tersebut Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" dalam Gautama Budi Arundhati dkk., (editor), *Proseding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4*, UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017, hlm. 575 (Selanjutnya disebut Fitriani Ahlan Sjarif I).

¹⁷Fitriani Ahlan Sjarif, "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan Yang Menjalankan Delegasi Dari Undang-Undang Di Indonesia, *Pakuan Law Review*, Volume 3, Nomor 2, Juli-Desember 2017, hlm. 48-49 (selanjutnya disebut Fitriani Ahlan Sjarif II).

Dalam perspektif agak berbeda, Petrus Kadek Suherman menyatakan bahwa persoalan terkait dengan pengaturan delegasi Perda kepada Perkada adalah, belum adanya aturan yang secara tegas mengatur mengenai materi muatan norma dalam Perkada baik dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, muncul kecenderungan dari Pembentuk Perda yang menganggap adanya keharusan untuk pendelegasian dari Perda kepada Perkada. Dikhawatirkan, banyaknya pendelegasian oleh Perda kepada Perkada akan mengakibatkan *obesitas regulasi*.¹⁸

Kecenderungan terjadinya obesitas regulasi yang disampaikan oleh Petrus sebenarnya telah lama dikhawatirkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam konteks daerah, banyak Perda dan Perkada dinilai oleh Pemerintah Pusat bermasalah, yaitu menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Hal ini terkonfirmasi dari fakta ketika Pemerintah Pusat membatalkan lebih kurang sebanyak 3.143 Perda dan Perkada yang dinilai bermasalah¹⁹ Dapat dipahami, dalam Rapat Koordinasi Nasional Forum Komunikasi Pimpinan Daerah di Sentul International Convention Center, Bogor, Jawa Barat 13 September 2019, secara tegas, Presiden Jokowi meminta para kepala daerah, baik gubernur, bupati, dan wali

¹⁸Petrus Kadek Suherman, "Delegasi Regulasi Dan Simplifikasi Regulasi Dalam Pembentukan Peraturan Kepala Daerah, *Jurnal Advokasi*, Vol 7 No 1 (2017), hlm. 9-11.

¹⁹Khairul Fahmi, "Otonomi Daerah Dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", makalah dalam buku PSHK, "*Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi Indonesia: Proseding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi*, YSHK, Jakarta, 2019, hlm. 162.

kota serta para anggota DPRD untuk tidak banyak membuat peraturan tingkat daerah baik dalam bentuk Perda maupun Perkada. Jokowi menyebut “negara ini sudah kebanyakan peraturan dan negara kita ini bukan negara peraturan. Semua diatur, semua diatur, malah terjatuh sendiri”.²⁰

Menarik untuk diungkapkan, walau banyak anggapan Perkada dinilai turut bermasalah, namun kajian teoritik dan praktik pembentukan peraturan delegasi Perda kepada Perkada masih terbatas dilakukan. Penelitian terbatas itu pun menghasilkan ragam kesimpulan atau terjadi *research gap* dan *analysis gap*²¹ sebagaimana hasil penelitian yang diungkapkan oleh Sumarfa dkk serta Muhammad Takbir di atas. Contoh lain dari adanya *research gap* dan *analysis gap* tersebut adalah hasil penelitian Supriarno dkk. yang menyebutkan bahwa selama ini peraturan bupati (Perkada) yang dibuat atas kuasa dari Perda telah ditindaklanjuti oleh Bupati dan materi muatannya tidak bertentangan dengan Perda karena Perkada dibuat dan disusun berdasarkan perintah dari Perda.²² Sayangnya, dalam tulisannya belum tergambar apakah kesimpulan tersebut setelah meneliti sejumlah Perkada dalam periode tertentu ataukah hanya mengambil sampel Perkada tertentu. Hasil penelitian Supriarno dkk. di atas berbeda dengan asumsi bersama yang selama ini “didengungkan” oleh Pemerintah bahwa Perkada turut sebagai

²⁰Kompas.com, Kode Keras Jokowi agar Pemerintah Daerah Permudah Investasi...”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/14/11042401/kode-keras-jokowi-agar-pemerintah-daerah-permudah-investasi?page=all>, diakses tanggal 1 Oktober 2020.

²¹Menurut Irmansyah, *research gap* (kesenjangan penelitian) dibutuhkan untuk menjelaskan bahwa penelitian yang akan dilakukan benar-benar memberikan solusi yang optimal terhadap belitan persoalan yang belum ada jalan keluarnya. Sementara *analysis gap* (kelemahan dalam literatur) bertujuan untuk mencegah terjadinya duplikasi atau plagiasi dalam penelitian. Lihat Irmansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 272 dan 274.

²²Supriarno dkk., “Kedudukan Peraturan Kepala Daerah dalam Kemitraan Antara Pemerintah Daerah dengan DPRD”, *Jurnal Riset dan Konseptual*, Volume 4 Nomor 3, Agustus 2019, hlm. 329.

penyumbang regulasi bermasalah (lihat uraian di atas). Hasil penelitian ini juga berbeda dengan pandangan Sylvia Aryani. Walau bukan fokus meneliti tentang sejauh mana implementasi Perkada yang diperintahkan oleh Perda, Sylvia menyatakan bahwa seringkali Perkada yang keberadaannya didelegasikan oleh Perda justru terabaikan oleh Pemerintah Daerah, karena tidak segera ditindaklanjuti dengan dibuatnya Perkada. Instansi pemrakarsa Perda, menganggap tanggungjawabnya telah selesai dengan diundangkannya Perda yang diusulkannya.²³ Sebagai contoh, Sylvia menunjuk Perda Kota Banjarbaru No. 1 Tahun 2013 tentang Pengaturan Usaha Rumah Kost, yang dalam Pasal 8 ayat (5) Perda tersebut menyebutkan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memperoleh izin pengelolaan usaha rumah kost diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota”. Dalam kenyataannya, sampai sekarang peraturan walikota dimaksud belum juga dibuat. Dampaknya adalah tidak berfungsinya dengan baik Perda Nomor 1 Tahun 2013 karena tidak ada Perkada yang dijadikan sebagai pedoman teknis untuk proses pemberian izin.²⁴

Berdasarkan latar belakang di atas, isu hukum dari penelitian tesis ini dapat disistematisasi sebagai berikut: **Pertama**, mengacu kepada pendapat Ni Luh Gede Astariyani, pengaturan delegasi dalam Pasal 246 ayat (1) merupakan norma kabur (*norm vague*). Kekaburan norma menimbulkan problem teoritik yakni ketika adanya suatu materi muatan yang harus diatur dalam bentuk Perkada tetapi tidak ada dasar delegasi secara tegas dari Perda atau peraturan perundang-undangan yang

²³Sylvia Ariani, “Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah”, *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017, hlm. 155.

²⁴*Ibid*, hlm. 166.

lebih tinggi.²⁵ Kekaburan norma hukum dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tanpa ada delegasi secara tegas telah menimbulkan perbedaan pendapat di antara pakar hukum yang tercermin dari pendapat Jimly Ashiddiqie, Maria Farida Indrati, Saldi Isra, dan Nindya dan Sony Maulana yang telah diungkapkan di atas. Pada tataran praktik, hasil penelitian Sumarfa dkk serta Muhammad Takbir juga menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Terkait dengan kekaburan norma hukum ini, isu hukumnya adalah, bagaimana sesungguhnya pengaturan pendelegasian Perkada dalam perspektif perundang-undangan?

Kedua, mengacu kepada pendapat Fitriani Ahlan Sjarif, terdapat masalah dalam perumusan delegasi dari undang-undang kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang simpang siur dan tidak mengikuti pedoman yang ditentukan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011. Pada tingkat Perkada, kajian perumusan pembentukan peraturan delegasi Perda kepada Perkada masih sangat terbatas dilakukan. Demikian pula dari sisi implementasi, masih menunjukkan terjadinya *research gap* dan *analysis gap*. Mengacu kepada pendapat Supriarno di Kabupaten Blitar, Perkada yang diperintahkan oleh Perda telah ditindaklanjuti pembentukannya dan tidak ada permasalahan. Sebaliknya menurut Sylvia, ada kecenderungan Perkada yang diperintahkan oleh Perda tidak ditindaklanjuti pembentukannya oleh kepala daerah sehingga berimplikasi pada efektifitas pelaksanaan Perda.²⁶ Berdasarkan observasi awal, kecenderungan yang

²⁵Ni Luh Gede Astariyani, *op.cit.* hlm. 12-13.

²⁶Hal ini sejalan dengan kriteria efektifitas peraturan perundang-undangan yang digunakan Bappenas, yaitu suatu peraturan perundang-undangan disebut tidak operasional apabila norma atau peraturan tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana. Lihat Bappenas, *Strategi Reformasi Regulasi Nasional*, Jakarta, Bappenas, 2015, hlm. 66

diungkapkan oleh Sylvia terjadi dalam praktik dimana 81 Pergub yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jambi yang dibentuk tahun 2019, sampai saat penulisan tesis ini disusun, Pergub dimaksud belum dibentuk. Dengan demikian, dalam isu hukum yang kedua perlu dikaji secara lebih mendalam apakah perumusan kalimat delegasi dari Perda kepada Perkada telah sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 dan apakah perintah oleh Perda kepada Perkada telah ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah dan bagaimana sinkronisasinya materi muatannya dengan Perda yang mendelegasikan.

Ketiga, sebagaimana diungkapkan oleh Kadek Suherman, terdapat ketidaklengkapan atau ketidakjelasan pengaturan materi muatan Perkada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Kondisi ini menimbulkan problem sosiologis. Ada anggapan, bahwa dalam setiap Perda harus diatur lebih lanjut dengan Perkada sehingga menimbulkan problem *obesitas regulasi*.²⁷ Dengan demikian, kedua isu hukum yang akan dikaji dalam tesis ini sesungguhnya telah menjadi isu nasional. Pembentukan Perkada turut sebagai faktor penyumbang terjadinya obesitas regulasi. Oleh sebab itu, salah satu agenda strategis nasional pembangunan bidang hukum sebagaimana dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional adalah penyederhanaan regulasi. Dalam RPJMN ditegaskan, dalam rangka mendukung kemudahan berusaha dan investasi serta penyederhanaan regulasi, Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang membuat 1 (satu) regulasi baru harus mencabut paling sedikit 2 (dua) regulasi yang masih berlaku

²⁷Petrus Kadek Suherman, *op.cit.* hlm. 9-11.

dan substansinya mengatur hal yang sama.²⁸ Berdasarkan arahan RPJMN tersebut, Penelitian Tesis yang berjudul **Pengaturan Pembentukan Peraturan Kepala Daerah Delegasi Dalam Perspektif Perundang-Undangan** bukan hanya bermanfaat dari sisi teoritik dan praktik, tetapi bermanfaat dalam agenda penyederhanaan legislasi di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang dan isu-isu hukum yang muncul dalam latar belakang masalah, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pendelegasian pembentukan Perkada dalam perspektif perundang-undangan?
2. Bagaimana perumusan dan implementasi pembentukan Perkada delegasi serta sinkronisasi materi muatannya dengan materi muatan Perda yang mendelegasikan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian untuk penulisan tesis ini bertujuan:

1. Mengkaji dan menganalisis pengaturan pendelegasian pembentukan Perkada dalam perspektif perundang-undangan.
2. Mengkaji dan menganalisis perumusan, implementasi, dan sinkronisasi materi muatan Perda kepada Perkada delegasi.

²⁸Lihat Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional pada Lampiran I, hlm. IX-4.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum dan perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini memberi kontribusi kepada para pihak yang berkompeten berkaitan dengan arah pengaturan peraturan kepala daerah ke depan.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan menghindari penafsiran yang berbeda-beda dalam mengartikan konsep-konsep yang digunakan, akan dijelaskan terlebih dahulu konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pengaturan Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Secara gramatikal, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) *online* “pengaturan” artinya “proses, cara, perbuatan mengatur”.²⁹ “Pembentukan Peraturan Kepala Daerah” sama maknanya dengan “pembentukan peraturan perundang-undangan”. Dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengertian peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam 2 arti, yaitu:

²⁹<https://kbbi.web.id/atur>, diakses tanggal 3 Oktober 2020.

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. 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 konstruksi UU Nomor 12 Tahun 2011, “peraturan kepala daerah” (untuk tingkat provinsi disebut dengan Peraturan Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota disebut dengan Peraturan Bupati/Walikota) adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diakui keberadaannya sebagaimana dimuat dalam Pasal 8 sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian, menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, untuk dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, harus memenuhi 2 (dua) syarat, yaitu (1) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau (2) dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam Pasal 146 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perkada berfungsi untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Pasal 146 ayat (2) mempertegas bahwa dalam pembentukan Perkada, ketentuan mengenai asas pembentukan, materi muatan, serta tahapan pembentukan Perkada berlaku sama dengan asas pembentukan, materi muatan, serta pembentukan Perda. Dengan demikian, pengertian “Pengaturan Pembentukan Peraturan Kepala Daerah” dalam tesis

ini akan mengkaji apakah asas pembentukan, materi muatan, serta pembentukan Perkada telah sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Perspektif Perundang-Undangan

Secara gramatikal, perpspektif berarti sudut pandang, pandangan.³⁰ Sementara istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam *Jurdisch woodenboek*, pengertian *wetgeving* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses pembentukan atau proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yaitu merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.³¹

Dalam praktik, istilah “perundang-undangan” lazim juga disebut dengan peraturan perundang-undangan.³²

Kajian pembentukan peraturan kepala daerah dalam persepektif perundang-undangan ruang lingkup kajiannya akan berorientasi pada dua hal, yaitu dari aspek teori perundang-undangan dan aspek ilmu perundang-undangan. Dalam konteks teori perundang-undangan, akan dibahas konsep-konsep dasar asas-asas pembentukan Perkada, kewenangan pembentukan

³⁰<https://kbbi.web.id/perspektif>, diakses tanggal 23 Maret 2021.

³¹Maria Farida Indrati I, *op.cit.* hlm. 10.

³²Marhaendra Wija Atmaja. *Risalah Bahan Kuliah Hukum Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar, 2016, hlm. 1.

Perkada (kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi), prinsip-prinsip delegasi perundang-undangan, jenis Perkada, dan materi muatan Perkada.

Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, ruang lingkup kajiannya bersifat normatif.³³ Ruang lingkup fokus kajian adalah apakah pengaturan pendelegasian pembentukan Perkada dan sinkronisasi materi muatan Perda dengan materi muatan Perkada delegasi.

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. 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.

Berdasarkan pengertian konsep-konsep di atas, maka “Perspektif Perundang-Undangan” dalam tesis ini adalah untuk menemukan kejelasan dan kejernihan makna terhadap isu hukum dan perumusan masalah penelitian. Dalam perspektif ini, pertanyaan-pertanyaan yang akan dicari jawabannya adalah, apakah perumusan pendelegasian dalam Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 sama atau berbeda dengan perumusan pendelegasian dalam UU Nomor 10 Tahun 2004? Apakah perumusan dalam Pasal 146 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 sama atau berbeda dengan perumusan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang pernah berlaku sebelumnya? Bagaimana pengaturan pendelegasian Perkada menurut UUD

³³Maria Farida Indrati I, *op.cit.* hlm. 9.

1945? Bagaimana pemaknaan sebenarnya persoalan pengaturan pembentukan Perkada ini dalam perspektif perundang-undangan?

F. Landasan Teoritis

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penggunaan frasa teori pembentukan peraturan perundang-undangan diperkenalkan oleh BPHN pada saat menyusun naskah akademik Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³⁴

Prinsip pertama dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terkait dengan pemahaman asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Hamid. S. Attamimi, membagi asas pembentukan perundang-undangan atas dua macam yaitu asas formal dan asas materiil:

1. Asas formal terdiri dari : asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, asas dapat dikenali ; dan
2. Asas materiil yaitu asas sesuai dengan cita hukum dan fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang berdasarkan konstitusi.³⁵

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam

³⁴BPHN, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, BPHN, Jakarta, 2016, hlm 24.

³⁵A.Hamid. S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1990, hlm. 34.

membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut BPHN, ketujuh asas yang terdapat dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 dapat dipertahankan dengan penjelasan sebagai berikut:

1. *Asas kejelasan tujuan*, bahwa setiap pembentukan undang-undang harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan tersebut sudah harus jelas sejak pada tahapan perencanaan dan penyusunan. Pada tahapan perencanaan, instrumen yang digunakan untuk menjelaskan tujuan tersebut adalah penelitian/kajian dan naskah akademik. Sedangkan dalam tahap penyusunan, kejelasan tujuan tersebut dapat dicermati dalam landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dalam konsideran menimbang.
2. *Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat*, bahwa undang-undang harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Merujuk pada ketentuan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka yang berwenang membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
3. *Asas materi muatan yang tepat*, bahwa undang-undang harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat. Secara teknis, materi muatan yang diatur dalam undang-undang adalah: a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan ini sangat penting untuk diperhatikan untuk menghindari adanya materi muatan yang dipaksakan menjadi materi muatan undang-undang padahal sebenarnya cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden saja.
4. *Asas dapat dilaksanakan*, bahwa setiap undang-undang harus memperhitungkan efektivitas undang-undang tersebut baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tidak hanya oleh pemerintah, tetapi ketentuan dalam undang-undang juga harus dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Oleh karena itu implikasi atau dampak suatu undang-undang sudah harus dapat diperhitungkan sejak tahapan awal pembentukan undang-undang. Terkait hal ini, berbagai teori dapat digunakan untuk memperhitungkan dampak

sosial maupun beban keuangan negara dalam pelaksanaan undang-undang.

5. *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*, bahwa setiap undang-undang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini terkait erat dengan “asas dapat dilaksanakan” dan berdimensi pada nilai-nilai kemanfaatan dari suatu undang-undang. Dengan kata lain, asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah suatu rangkaian asas untuk menciptakan manfaat undang-undang bagi pemerintah dan masyarakat.
6. *Asas kejelasan rumusan*, bahwa setiap undang-undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan undang-undang, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Tujuan utama asas kejelasan rumusan adalah untuk menciptakan adanya kepastian hukum
7. *Asas keterbukaan*, bahwa dalam pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan evaluasi bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan undang-undang.³⁶

Ketujuh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut bersifat kumulatif, yang akan digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam tesis.

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, hal lain yang harus menjadi perhatian dalam pembentukan undang-undang adalah materi muatan yang diatur dalam perayuran perundang-undangan. Menurut Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;

³⁶*Ibid*, hlm. 42-43.

- e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Prinsip kedua dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pengetahuan dan pemahaman mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan. Prinsip ini penting karena:

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan;
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal:
 - 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
 - 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);
 - 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-

- undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).
 - e. pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan UU, misalnya, adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.
 - f. Undang-undang dan Perda bermateri muatan hampir sama yang salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat, hanya saja materi muatan Perda dibatasi (residu) oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali).³⁷

Pembahasan teori pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari pemikiran Hans Kelsen yang telah dikenal dalam ilmu hukum dengan teori tentang hierarkhi norma hukum (*Stufenbau Theory*). Teori *stufenbau* dikemukakan oleh Hans Kelsen, menyatakan bahwa hierarkhi norma hukum dan rantai validitas hubungan norma-norma hukum merupakan hubungan atas dan bawahan atau pertingkatan, ada norma hukum yang lebih tinggi dan ada norma hukum yang lebih rendah, sebagaimana diungkap Hans Kelsen.

Tata hukum, terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma-norma satu sama lain dikoordinasikan semata, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa regressus ini (rangkaian proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang

³⁷*Ibid*, hlm.31-32.

karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum membentuk kesatuan tata hukum ini.³⁸

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara yang pada prinsipnya memuat:

Die theorie vom stufenordnung de rechtnormen, yakni:

- a. suatu norma hukum dari negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang;
- b. suatu norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.
- c. Norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi.
- d. sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, yaitu *staatsfundamentalnorn*.³⁹

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri dari empat kelompok besar yaitu :

- | | |
|--------------|---|
| Kelompok I | : <i>Staatsfundamentalnorn</i> (Norma fundamental Negara) |
| Kelompok II | : <i>Staatgrundgesetz</i> (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok) |
| Kelompok III | : <i>Formell Gesetz</i> (Undang-undang formal) |
| Kelompok IV | : <i>Verordnung & Autonome Satzung</i> (Aturan pelaksana & Aturan Otomum). ⁴⁰ |

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan

³⁸Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu hukum Empirik-Deskriptif*, (Alih Bahasa Soemardi), Rimbi Press, Jakarta, 1995, hlm. 126.

³⁹Salim HS dan Eerlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm. 58.

⁴⁰Maria Farida Indrati I, *op.cit.* hlm. 44-45.

pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber pada kewenangan atribusi.

Berdasarkan teori *stufenbau* dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori *stufenbau* tersebut digunakan untuk melakukan analisis terhadap delegasi pengaturan kepada Perkada dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan dan dari jenjang norma hukum. Delegasi kewenangan pembentukan Perkada menempatkan norma hukum harus bersumber pada peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Teori Delegasi Regulasi

Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena 2 hal, yaitu karena adanya kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi. Bagaimana perbedaan antara keduanya dijelaskan Maria Farida Indrati:

Kewenangan **atribusi** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*atributie van wetgevingsbevoegheid*) adalah **pemberian atau penciptaan kewenangan** membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga atau lembaga pemerintahan.

Kewenangan **delegasi** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) adalah **pelimpahan kewenangan** membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁴¹

⁴¹Mari Farida Indrati II, *loc,cit.*

Hampir sama dengan Maria, Bagir Manan menyatakan bahwa kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terjadi melalui 2 cara, yaitu atribusi dan delegasi. Bagir Manan menyatakan:

Atribusi terdapat apabila UUD atau UU (dalam arti formal) memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) wewenang membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

Delegasi terdapat apabila badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan untuk atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.⁴²

Menurut Bagir Manan, terdapat 3 pertimbangan kehadiran pranata atribusi dan delegasi yaitu:

Pertama, badan legislatif sebagai badan *kolegial* pada umumnya terdiri dari para *generalis*, tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.

Kedua, pelaksanaan konsepsi negara kesejahteraan di satu pihak menuntut pemerintah melayani kebutuhan masyarakat dengan cepat, di pihak lain pelayanan itu harus senantiasa berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.

Ketiga, kondisi dan kebutuhan masyarakat berbeda-beda sering memerlukan aturan yang berbeda-beda baik atas dasar kedaerahan, kebutuhan, dan lain sebagainya.⁴³

Menurut Fitriani, persoalan terkait dengan delegasi adalah, hukum positif (UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) belum merinci syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian.⁴⁴ Hamid S. Attamimi mengatakan syarat-syarat delegasi

⁴²Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 210.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Fitriani Ahlan Syarif I, *Op.cit.* hlm. 575,

berdasarkan dogmatika hukum khususnya untuk Peraturan Pemerintah (PP),
yaitu:

1. Asas delegasi yang tidak dibenarkan dan delegasi yang diharapkan. Terdapat pembatasan pengaturan yang dapat diletakan dalam Peraturan Pemerintah harus dihindari adanya materi pengaturan yang seharusnya memang merupakan materi muatan Undang-Undang malah dibentuk dengan Peraturan Pemerintah. Misalnya untuk beberapa materi yang menurut Undang-Undang Dasar harus dibentuk dalam Undang-Undang, tidak boleh dibentuk dengan Peraturan Pemerintah. Termasuk juga materi dari perwujudan dasar asas negara berdasar hukum. Misalnya seperti materi perlindungan hak-hak dasar manusia dan warga, jaminan persamaan di depan hukum, penetapan pajak dan lain-lain.
2. Asas *delegatus non petest delegari*. Asas ini memberikan pedoman bahwa penerima delegasi tidak memiliki kewenangan mendelegasikan kembali kewenangan yang diperolehnya tanpa ada persetujuan dari pemberi delegasi.
3. Asas menjalankan Undang-Undang. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang- Undang. Karena wewenangnyanya adalah untuk menjalankan Undang-Undang maka luas lingkupnya “hanya” untuk menjalankan Undang-Undang. Maka Hamid S.Attamimi berpendapat delegasi dari Undang-Undang ke Peraturan Pemerintah terbatas, ‘hanya’ untuk maksud tersebut. Maka terdapat beberapa batas delegasi kewenangan dari Undang- Undang kepada Peraturan Pemerintah yaitu:
 - a. Undang-Undang harus ada pengaturan walaupun dalam garis besar saja, baru dikatakan didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah. Hal ini dimaksud untuk tidak memberikan atau menyerahkan kepada Peraturan Pemerintah untuk mengatur pembentukan norma dalam Undang-Undang dengan sendirinya atau dikenal dengan delegasi blanko.
 - b. Pendelegasian lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah kepada Peraturan di bawahnya yaitu Peraturan Presiden menjadi sangat terbatas sekali atau sebaiknya dihindari.
 - c. Apabila ada Peraturan Presiden yang mendapatkan delegasi kewenangan dari Peraturan Pemerintah, maka pengaturan tersebut harus diketahui oleh Undang-Undang yang bersangkutan baik secara tegas maupun tidak tegas.

- d. Perincian yang bersifat teknis administratif dari Peraturan Pemerintah sebaiknya diberikan kepada Peraturan Presiden dan bukan pada Peraturan Menteri.⁴⁵

Secara umum, menurut Jimly Asshidiqie, prinsip yang harus dipatuhi dalam pendelegasian kewenangan pengaturan dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu:

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.⁴⁶

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lampiran II) hanya mengatur beberapa prinsip delegasi. Keseluruhan prinsip tersebut, tidak seluruhnya digunakan dalam pendelegasian dari Perda kepada Perkada. Prinsip-prinsip yang relevan dan akan digunakan sebagai “pisau analisis” dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara umum, prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (butir 198).
2. Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:
 - a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
 - b. jenis peraturan perundang-undangan (butir 200).
3. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstisusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2014, hlm. 381-393 (Selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II).

dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan (butir 201).

4. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan ... (butir 201).
5. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai ... diatur dalam (butir 203)
6. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat “(jenis Peraturan Perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...” (butir 205)
7. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat “(jenis Peraturan Perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...” (butir 206);
8. Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksanaan yang akan dibuat, rumusan pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap mengenai apa yang akan diatur lebih lanjut. (butir 207)
9. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan. (butir 208)
13. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dapat dipertimbangkan untuk dimuat dalam pasal tersendiri, karena materi pendelegasian ini pada dasarnya berbeda dengan apa yang diatur dalam rangkaian ayat-ayat sebelumnya. (butir 209)
14. Dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko. (butir 210)
15. Peraturan perundang-undangan pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari (butir 215)
16. Di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan

norma atau ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal atau beberapa pasal atau ayat atau beberapa ayat selanjutnya (butir 216.).

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian hukum, tipe penelitian haruslah ditentukan untuk menjaga konsistensi penelitian. Tipe penelitian yang digunakan untuk penulisan tesis ini adalah penelitian ilmu hukum normatif. Menurut Bahder Johan Nasution, hal yang paling prinsip dalam penelitian ilmu hukum normatif yakni bagaimana seorang peneliti harus menyusun dan merumuskan masalah penelitiannya secara tepat dan tajam, serta bagaimana peneliti memilih metoda untuk menentukan langkah-langkahnya dan bagaimana ia melakukan perumusan dan membangun teorinya.⁴⁷

2. Pendekatan Penelitian

Bahder Johan Nasution menyatakan ada 6 (enam) pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian ilmu hukum normatif, yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah (berdiri sendiri) maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Keenam pendekatan tersebut adalah pendekatan undang-undang (perundang-undangan), pendekatan historis, pendekatan konseptual, pendekatan komparatif, pendekatan politis,

⁴⁷Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 88.

dan pendekatan kefilsafatan.⁴⁸

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan historis. Ketiga pendekatan tersebut digunakan secara simultan untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua dalam tesis. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan menganalisis konsep-konsep hukum antara lain konsep atribusi, delegasi, prinsip delegasi, dan konsep peraturan perundang-undangan.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis substansi norma hukum delegasi dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu permasalahan khususnya rumusan masalah kedua yaitu bagaimana perumusan dan implementasi pembentukan Perkada delegasi serta sinkronisasi materi muatannya dengan materi muatan Perda yang mendelegasikan. Dalam rangka menemukan jawaban atas hal ini, secara khusus akan dikaji Perda Provinsi Jambi dan Perda Provinsi Jawa Tengah yang diterbitkan Tahun 2018-2019 dan Pergub Jambi dan Pergub Jawa Tengah Tahun 2018-2019. Kajian atas Perda dan Perkada selama 2 tahun dianggap mewakili untuk menjawab rumusan masalah kedua.

Pendekatan historis digunakan untuk melacak lembaga hukum dari waktu ke waktu. Berdasarkan maksud tersebut, akan ditelesuri pembahasan makna “peraturan-peraturan lain” di MPR ketika membahas Pasal 18 ayat (6) UUD. Demikian pula dipelajari bagaimana pengaturan delegasi dalam

⁴⁸*Ibid*, hlm. 92-93.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah mulai dari UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 23 Tahun 2014, serta pengaturan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2021.

3. Pengkajian Bahan-Bahan Hukum

Sejalan dengan hakikat penelitian ilmu hukum normatif yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder,⁴⁹ maka pada tahap awal dilakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum dimaksud, meliputi:

a. Bahan hukum primer. Bahan hukum primer (utama) yang dikumpulkan adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, antara lain:

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 7) Perda-Perda Provinsi Jambi yang diterbitkan Tahun 2018-2019,
- 8) Perda-Perda Provinsi Jawa Tengah yang diterbitkan Tahun 2018-2019,

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 97.

- 9) Pergub Jambi Tahun 2018-2019 untuk menindaklanjuti Perda Provinsi Jambi Tahun 2018-2019
- 10) Pergub Jawa Tengah Tahun 2018-2019 untuk menindaklanjuti Perda Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019
11. Peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang terkait dengan kajian, termasuk bahan hukum yang dikumpulkan.

- b. Bahan hukum sekunder.** Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum, tesis dan disertasi hukum, hasil-hasil penelitian, dan jurnal-jurnal hukum. Keseluruhan bahan hukum sekunder dimaksud, yang terkait dengan masalah yang dibahas dalam tesis ini.
- c. Bahan-bahan Tersier.** Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia/Inggris, ensiklopedia hukum maupun istilah lain, pihak-pihak yang diwawancarai.

4. Analisa Bahan Hukum

Dalam menganalisis bahan hukum, penulis melakukannya dengan cara: *Pertama*, menginventarisasi semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian sesuai dengan hirarkinya, termasuk bahan-bahan hukum (sekunder dan tersier). Khusus norma delegasi dalam Perda Provinsi Jambi dan Jawa Tengah Tahun 2018-2019 yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Pergub akan dikaji lebih mendalam dalam suatu matrik khusus. Kemudian akan dilakukan inventarisasi terhadap Pergub Jambi dan Jawa Tengah -yang diterbitkan untuk menindaklanjuti delegasi Perda sebagaimana disebutkan di atas. *Kedua*,

peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum (sekunder dan tersier) yang sudah diinventarisasi dilakukan sistematisasi. *Ketiga*, semua peraturan peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum (sekunder dan tersier) yang sudah disistematisasi, dilakukan penafsiran dengan menggunakan metode penafsiran hukum.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam pembahasan, penulisan tesis ini disusun secara teratur dan sistematis yang dimuat dalam suatu sistematika penulisan sebagai berikut :

- BAB I. PENDAHULUAN. Bab ini berisi uraian-uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konsep, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II. DASAR-DASAR TEORITIK PEMBENTUKAN PERATURAN KEPALA DAERAH DELEGASI. Bab ini akan diuraikan mengenai Norma Hukum Dalam Negara, Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, dan Pendelegasian Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- BAB III. PENGATURAN PENDELEGASIAN PEMBENTUKAN PERKADA DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN. Bab ini akan membahas permasalahan pertama penelitian. Pembahasan diawali dengan Pengaturan Kedudukan Perda dan Perkada Dalam Amandemen

UUD 1945, Pengaturan Pembentukan Perkada Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Pengaturan Pendelegasian Pembentukan Perkada Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pengaturan Pendelegasian Pembentukan Perkada Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV. IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN KEPALA DAERAH DELEGASI DAN SINKRONISASI MATERI MUATAN DENGAN PERATURAN DAERAH YANG MENDELEGASIKAN.

Bab ini akan membahas permasalahan kedua penelitian. Pada bagian awal, akan dibahas Eksistensi Perkada Delegasi Dalam Perda, Perumusan Kalimat Delegasi Dalam Perda, Impelementasi Pembentukan Perkada Delegasi Atas Perintah Perda dan Sinkronisasi Materi Muatan Perkada Delegasi Dengan Perda.

BAB V. PENUTUP. Bab ini berisi kesimpulan dalam pembahasan sebagai jawaban atas permasalahan yang diangkat, selanjutnya diikuti saran-saran yang berfungsi sebagai rekomendasi terhadap hal-hal yang berhubungan dengan penelitian i

