

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH.

Tujuan dari Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, hal ini sebagaimana tertuang dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga dalam rangka mewujudkan hal tersebut, maka Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut prinsip-prinsip negara hukum yang umum berlaku. Pernyataan bahwa Indonesia negara hukum sudah dinyatakan secara tegas sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara hukum.

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dengan memperkenalkan konsep *Nomoi*. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik<sup>1</sup>. Negara hukum mensyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta : Bulan Bintang, 1992, hlm. 63.

<sup>2</sup> Fajrime A. Gofar, *Asas Legalitas Dalam Rancangan KUHP*. Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri I ELSAM-Lembaga studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta 2005, hlm. 3.

1. Perbuatan yang dilarang harus dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan;
2. Peraturan tersebut harus ada sebelum perbuatan yang dilarang itu dilakukan.

Asas legalitas juga mengatur peraturan perundang-undangan tertulis harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Asas legalitas yakni setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Asas legalitas<sup>3</sup> merupakan suatu asas yang selalu dijunjung tinggi oleh negara hukum. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang Negara hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) telah bergeser menjadi pemahaman pemerintahan negara berdasarkan pada hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Dalam pemahaman negara hukum material, pemerintah diberikan sejumlah tugas dan tanggung jawab yang semakin rumit dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu pemerintah diberikan ruang gerak yang bebas dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*vrijbestuur*)<sup>4</sup>. Karena pemerintahan harus dijalankan dengan hukum, maka secara logis pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang menyimpang bahkan bertentangan dengan hukum.

---

<sup>3</sup> Asas ini seperti *le principe de la le'galite de l'administration* dalam literatur Perancis, *Gesetzmasigghkeit der Verwaltung* dalam literatur Jerman, dan di Inggris dianggap bagian dari *rule of law*. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan, jelas sumber, batasan dan tujuannya, sehingga timbul perlakuan yang sama oleh Pemerintah terhadap rakyatnya. Dengan demikian ada perlindungan hukum bagi setiap orang dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Pemerintah. Hal demikian amat penting dalam Negara hukum. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 84.

<sup>4</sup> Anna Erliyana, *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 52.

Di Indonesia, simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam simposium itu diputuskan tentang ciri-ciri Negara hukum, sebagai berikut<sup>5</sup> :

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Negara Indonesia menjamin adanya perlindungan hak-hak asasi manusia berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum dan bukan kemauan perseorangan atau golongan yang menjadi dasar kekuasaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga. Pengaturan mengenai peradilan yang bebas dan tidak memihak diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab IX tentang kekuasaan kehakiman.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Setiap tindakan warga negara ataupun tindakan penguasa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Artinya, bahwa suatu tindakan itu akan memenuhi aturan hukumnya yang mengharuskan seseorang melakukan suatu perbuatan atau tidak akan melakukannya, karena peraturan hukumnya itu melarangnya.

Sebagai Negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan

---

<sup>5</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, 1983, hlm. 162, Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 25.

semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu perwujudan untuk mendukung pelaksanaan sistem hukum nasional tersebut diperlukan adanya tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, pengaturan tata tertib di bidang peraturan perundang-undangan ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, bagi Pemerintah Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah, ada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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 pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan 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.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dirumuskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam undang-undang. Konsekuensi logis sebagai Negara Kesatuan adalah dengan dibentuknya Pemerintah Negara Republik Indonesia sebagai Pemerintah Nasional untuk pertama kalinya dan kemudian Pemerintah Nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan Nasional.

Sebagai sebuah negara hukum dan negara kesatuan, peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia disusun secara hierarki agar terjadi

konsistensi terhadap materi muatannya, sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui jenis peraturan perundang-undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara seperti misalnya Peraturan Bupati. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan ada jenis peraturan perundang-undangan yang 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 Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Saat ini hierarki yang ada masih belum mampu untuk mengakomodir semua jenis peraturan perundang-undangan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, meskipun ada pengakuan atas keberadaan berbagai jenis peraturan perundang-undangan di luar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Belum mampunya untuk mengakomodir jenis peraturan perundang-undangan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan ini kemudian menimbulkan berbagai permasalahan pada tataran implementasi khususnya ketika berbenturan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Sehubungan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan amanat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah berhak menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan daerah ini tentunya berpedoman pada norma,

prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat<sup>6</sup>. Selain itu juga dalam pelaksanaan tugas pembantuan daerah mempunyai hak untuk menetapkan kebijakan daerah. Yang dimaksud dengan kebijakan daerah adalah Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah<sup>7</sup>. Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati<sup>8</sup>. Peraturan Daerah ini memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian yang dimaksud dengan Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati<sup>9</sup>, sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 65 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan Bupati dapat ditetapkan oleh Bupati dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tugas Bupati sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

---

<sup>6</sup> Ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Penjelasan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>8</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>9</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan rancangan peraturan daerah tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD, dan rancangan peraturan daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun di dalam ketentuan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan bahwa untuk

melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, maka Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah. Dengan demikian Bupati dapat membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan delegasi dari Peraturan Daerah Kabupaten atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>10</sup>.

Sama halnya seperti peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum dari Pemerintah Pusat, Peraturan Daerah dapat mendelegasikan dibentuknya Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah. Akan tetapi, seringkali dijumpai Peraturan Kepala Daerah yang kedudukannya bukan untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan ada kondisi kebutuhan yang bersifat teknis. Dalam kondisi demikian maka prinsip *freies ermessen* atau *diskresi* menjadi penting sebagai panduan bagi Pemerintah Daerah untuk mengambil tindakan. *Freies Ermessen (diskresionare power)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang<sup>11</sup>. Meskipun pemerintah daerah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies*

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan I*, Sleman, PT. Kanisius, 2007 hlm. 108

<sup>11</sup>Diambil dari buku Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, (Bandung : Universitas Padjadjaran, 1996), hlm. 205 dalam buku Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm 169-170.

*ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku<sup>12</sup>.

Hal tersebut bertolak belakang ketika Peraturan Bupati ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan peraturan Kepala Daerah dan/atau Peraturan Bersama Kepala Daerah.

Di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal, praktik menunjukkan fakta-fakta bahwa ada beberapa Peraturan Bupati yang oleh Bupati Kendal ditetapkan selain untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan namun juga merupakan hasil dari *freies ermessen*. Hal ini bisa dilihat dari beberapa Peraturan Bupati yang ditetapkan oleh Bupati Kendal, dan tentunya dengan melihat hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan Peraturan Bupati tidak secara eksplisit tertuang kedalam hierarki dimaksud.

---

<sup>12</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 173

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini mengambil judul “Problematika Kedudukan Peraturan Bupati dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan (Studi Atas Peraturan Bupati yang ditetapkan oleh Bupati Kendal)”.

## **B. RUMUSAN MASALAH.**

Berpangkal tolak dari uraian dalam latar belakang tersebut, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut :

- a. Apakah tujuan perlu adanya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam Sistem Hukum Indonesia?
- b. Bagaimanakah kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan?
- c. Bagaimana problematika kedudukan peraturan bupati dalam hierarki peraturan perundang-undangan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN.**

Tujuan penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian. Tujuan tersebut akan menjadi landasan bagi peneliti untuk menentukan arah suatu penelitian. Oleh karena itu dalam perumusan tujuan suatu penelitian diusahakan menggunakan rumusan yang jelas tentang hal yang menjadi tujuan. Apakah hal tersebut akan diuji secara teoritik, dibandingkan, dikonfirmasi, dikorelasikan dalam penelitian tersebut.<sup>13</sup> Adapun tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. mengetahui dan menganalisis perlunya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia;

---

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 109.

- b. mengetahui kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. mengetahui problematika kedudukan peraturan bupati dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN.**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dua kegunaan atau manfaat yakni kegunaan teoritis yaitu sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan kegunaan praktis yaitu sumbangan pemikiran bagi kalangan praktisi. Adapun rincian masing-masing kegunaan ilmiah tersebut adalah:

- 1. Teoritis.
  - a. memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu Hukum Tata Negara.
  - b. memberikan informasi kepada praktisi tentang perlunya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan informasi kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Bupati.
- 2. Praktis
  - a. memberikan informasi tentang perlunya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.
  - b. memberikan informasi ilmiah tentang kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan.

- c. memberikan problematika kedudukan peraturan bupati dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

#### **E. KERANGKA KONSEPTUAL.**

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.<sup>14</sup> Secara konseptual akan dijelaskan pengertian-pengertian yang digunakan dalam penelitian, yaitu sebagai berikut : pengertian tentang Problematika, Peraturan Bupati, Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- a. Pengertian Problematika.

Istilah problematika berasal dari bahasa Inggris yaitu “*problematic*” yang artinya masalah, persoalan, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, problematik berarti hal yang belum dapat dipecahkan; yang menimbulkan permasalahan.<sup>15</sup> Adapun masalah adalah setiap suatu kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya yang dirasakan sebagai suatu rintangan yang mesti dilalui (dengan mengatasinya) apabila akan berjalan terus.<sup>16</sup>

- b. Pengertian Kedudukan.

Kedudukan berasal dari kata duduk yang artinya ada di, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kedudukan berarti letak, tempat suatu benda tingkatan.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm 103.

<sup>15</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta : Balai Pustaka, 2002, hlm. 896.

<sup>16</sup> Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung : Tarsito, 1990, hlm.34

<sup>17</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *op.cit*, hlm. 277-278.

c. Pengertian Peraturan Bupati.

Di tingkat Kabupaten, Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan, Bupati mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu wewenang Bupati adalah menetapkan Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati (ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Di ketentuan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, maka Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah. Artinya Bupati menetapkan Peraturan Bupati dalam rangka pelaksanaan dari Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

d. Pengertian Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Arti kata hierarki adalah urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan).<sup>18</sup> Istilah hierarki memiliki padanan kata dengan “tata susunan”, yang memiliki konsekuensi bahwa peraturan itu dirumuskan secara berjenjang dan berlapis-lapis, di mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah selalu bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>19</sup>

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Susunan hierarkis peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya).<sup>20</sup>

Pengertian peraturan perundang-undangan di dalam hukum positif, khususnya ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang merumuskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

---

<sup>18</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *op.cit*, hlm. 400.

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati S, *op. cit.*, hlm. 95-96

<sup>20</sup> Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 20

lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kata “perundang-undangan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang”. Kata “undang-undang” diartikan sebagai “ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan Negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya), ditandatangani oleh kepala Negara (presiden, kepala pemerintah, raja) dan mempunyai kekuatan mengikat.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via legislation*).<sup>21</sup> *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).<sup>22</sup>

#### **F. KERANGKA TEORITIS.**

Kerangka teori dan kerangka konseptual mempunyai peran yang penting dalam penelitian hukum. Hal ini dikarenakan kedua kerangka tersebut akan menjadi semacam *guide line*, sekaligus pembatas dalam penelitian ini, sehingga obyek pembahasan menjadi fokus dan jelas.

---

<sup>21</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co, 1991, hlm. 624.

<sup>22</sup> Ibid, hlm 890.

## 1. Kerangka Teori.

### a. Teori Negara Hukum.

Dalam kepustakaan Indonesia sudah tidak asing dalam menggunakan istilah “negara hukum”, sebagai terjemahan dari istilah bahasa Belanda “*rechtsstaat*”.<sup>23</sup> Penggunaan istilah “*rechtsstaat*” juga terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di Negara-negara Eropa Kontinental, terdapat penggunaan istilah yang berbeda-beda antara satu dengan negara lainnya. Di Perancis populer dengan pemakaian istilah *etat de droit*. Sementara di Jerman dan Belanda digunakan istilah yang sama yaitu *rechtsstaat*. Istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang terdapat padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to Law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama<sup>24</sup>.

Paham Negara Hukum Indonesia berangkat dari prinsip dasar bahwa ciri khas suatu negara hukum, bahwa negara memberikan perlindungan kepada warganya dengan cara berbeda-beda. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang dan terwujud sebagai reaksi masa lampau, karena itu unsur negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa. Setiap bangsa atau negara memiliki sejarah yang tidak sama, oleh karenanya pengertian dan isi negara hukum dari berbagai bangsa akan

---

<sup>23</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27. Lihat juga Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 30.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 2.

berbeda pula.<sup>25</sup> Negara Hukum Indonesia hendaknya diwujudkan terbangun dari ciri-ciri yang terdiri dari :

- 1) keserasian hubungan antara Pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kekeluargaan;
- 2) Hubungan fungsional antar kekuasaan-kekuasaan negara secara proporsional;
- 3) prinsip penyelesaian sengketa mengutamakan musyawarah dan peradilan merupakan usaha terakhir;
- 4) adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharap ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa konkrit. Masyarakat mengharap adanya kepastian, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Penegakan hukum harus memberi manfaat pada masyarakat, di samping bertujuan menciptakan keadilan.<sup>26</sup> Tujuan hukum tersebut, adalah menjadi tujuan dan isi dari suatu negara hukum negara modern, termasuk Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan hukum yang menciptakan keadilan, kepastian hukum dan memberi kesejahteraan bagi rakyat.

Dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum sosial, negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, hak kesejahteraan sosial maupun ekonomi. Ciri negara kesejahteraan atau negara

---

<sup>25</sup> diambil dari M.Scheiterna, *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm. 16 dalam Buku Marwan Effendy, *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*, hlm. 47-48.

<sup>26</sup> Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.2.

hukum sosial (*sociale rechtsstaat*) adalah negara bertujuan mensejahterakan kehidupan rakyatnya, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya.

Dari ciri tersebut, maka muncul dua konsekuensi dalam negara kesejahteraan, yaitu<sup>27</sup> :

- 1) Campur tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyat sangat luas, hingga mencakup hampir semua aspek kehidupan rakyat; dan
- 2) dalam pelaksanaan fungsinya, Pemerintah menggunakan asas *freies ermessen* atau diskresi.

b. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie-Hans Kelsen*) dan Norma Hukum Negara (*Die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen-Hans Nawiasky*).

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan belapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, Jakarta, hlm. 33

<sup>28</sup> Diambil dari buku Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1945, hlm 35 dalam buku Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, hlm 41.

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre supposed*<sup>29</sup>.

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang *norms* dalam kaitannya dengan suatu Negara. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa suatu norma hukum dari suatu Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yaitu norma dasar.<sup>30</sup>

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu Negara itu terdiri atas empat kelompok besar (gambar 1) yaitu :

- 1) Kelompok I yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).
- 2) Kelompok II yaitu *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar Negara/aturan pokok Negara).
- 3) Kelompok III yaitu *Formell Gesetz* (Undang-Undang 'formal').

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, M Ali Safaa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm 170.

- 4) Kelompok IV yaitu *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam susunan norma hukum setiap Negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya<sup>31</sup>.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkan pada struktur tata hukum Indonesia. A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, struktur tata hukum Indonesia (gambar 2) adalah<sup>32</sup>:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

---

<sup>31</sup> Diambil dari buku Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, cet. 2, 1948, hlm 31 dalam buku Maria Farida Indrati S, Op. cit, hlm 45.

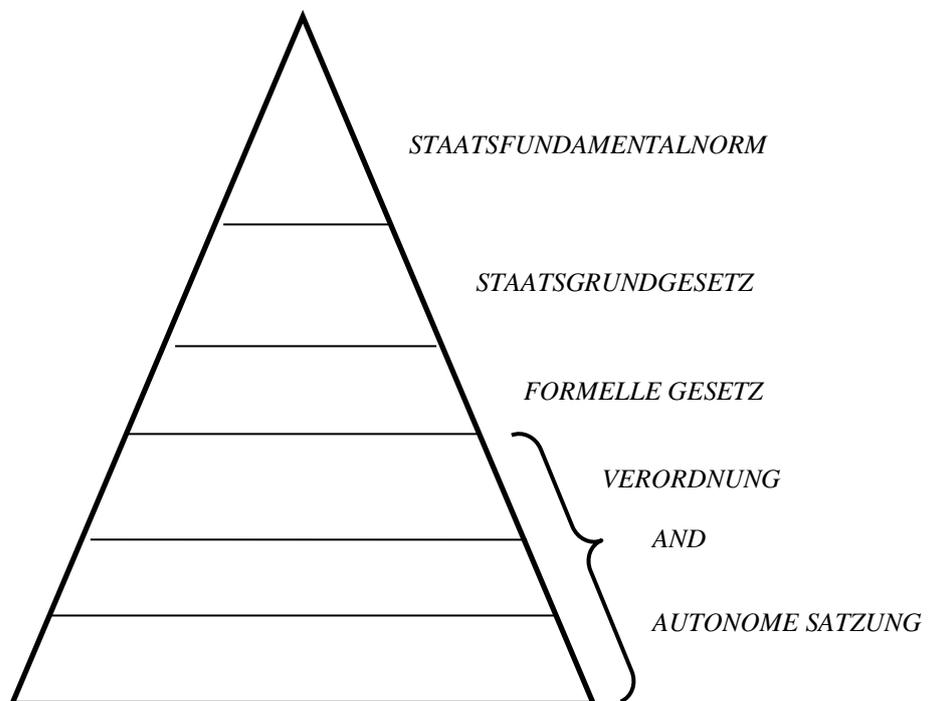
<sup>32</sup> Diambil dari buku Jimly Asshiddiqie, M Ali Safaa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Kerja Sama Konstitusi Press* dengan PT. Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm. 170 dalam buku Widayati, op. cit., hlm. 29

Peringkatan hukum tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu cita hukum (*rechtsidee*), norma hukum antara (*interval norm*) dan norma hukum konkret (*concrete norm*)<sup>33</sup>.

Gambar 1

*THEORIE VOM STUFENAUFBAU DER RECHTSORDNUNG*

NAWIASKY-KELSEN



<sup>33</sup> A. Hamid at Tamimi, *Cita Hukum dan Cita Negara*, dalam *Mibar Hukum*, Nomor 13, Yayasan Al Hikmah, Jakarta, 1999, hlm. 9.

Gambar 2

TATA SUSUNAN NORMA HUKUM DI INDONESIA



c. Teori Kewenangan.

Wewenang dalam konsep hukum publik merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>34</sup> Pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup> Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintah, menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan yaitu “fungsi pembuatan kebijakan (*policy making*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas

<sup>34</sup> HM Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka. Jakarta. 2005, hlm. 61

<sup>35</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Persindo. Yogyakarta. 2008, hlm 49.

(*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezebligking van de taak*)”.

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>36</sup> Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi lembaga-lembaga negara<sup>37</sup>. Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini, H.D. Van Wijk (*Willem Konijnenbelt*) mendefinisikan sebagai berikut :

1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh Organ Pemerintah secara langsung dari peraturan perundang-undangan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.

---

<sup>36</sup> Ridwan HR, *op. cit.*, hlm 73.

<sup>37</sup> Ridwan HR, *Ibid.*, hlm 104

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, juga mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut :

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila<sup>38</sup> :
  - a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
  - b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
  - c) atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila<sup>39</sup> :
  - a) diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
  - b) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan

---

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 22 *juncto* Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 23 *juncto* Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- c) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila<sup>40</sup> :
- a) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
  - b) merupakan pelaksanaan tugas rutin.

#### **G. METODE PENELITIAN.**

Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu<sup>41</sup>. Secara harfiah kata “metode” yang berarti “jalan ke”. Akan tetapi berdasarkan kebiasaan metodologi dimaksudkan sebagai :

1. suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. suatu teknik umum bagi ilmu pengetahuan.
3. cara tertentu untuk melaksanakan prosedur.<sup>42</sup>

Menurut Arnold M. Rose, metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman, tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi<sup>43</sup>, dalam hal ini lingkungan ilmu hukum.

---

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 24 *juncto* Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm 43.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 5.

<sup>43</sup> Arnold M. Rose sebagaimana dikutip dalam *Soerjono Soekanto, op. cit.* hlm 6.

Berpijak pada uraian tersebut maka suatu metode penelitian berperan penting dalam penelitian hukum sebagai jenis kegiatan ilmiah.

Dalam memperoleh data dan fakta yang diperlukan serta menganalisis data dan fakta yang ditemukan, maka dalam penelitian ini akan disampaikan lebih lanjut cakupan dari metode yang digunakan, yaitu sebagai berikut :

### **1. Metode Pendekatan.**

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan menelaah ilmu hukum yang ada yaitu peraturan perundang-undangan yang ada dalam hal ini disusun kerangka teoritis yang dapat menunjang pengambilan definisi-definisi operasional<sup>44</sup> serta mencari hal-hal yang terjadi dalam kenyataannya, dalam hal ini meneliti tujuan perlu adanya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam Sistem Hukum Indonesia, kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, dan problematika kedudukan peraturan bupati dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

### **2. Spesifikasi Penelitian.**

Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif*. Berdasarkan spesifikasinya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan peraturan perundang-

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit*, hlm. 64

undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif.<sup>45</sup>

Lebih lanjut Soerjono Soekanto menjelaskan, penelitian hukum deskriptif yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk membantu mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru<sup>46</sup>.

### **3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.**

Sehubungan dengan perumusan masalah dan pemecahan masalah serta pendekatan masalah, maka data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa data sekunder (*secondary data*), yang mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat atau mempunyai nilai yuridis serta relevan, antara lain :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
  - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244,

---

<sup>45</sup> Ronny Hanitijo Soemitro *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1990, h 98.

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit*, hlm. 10.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- e. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091);
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

- h. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing di Kabupaten Kendal (Lembaran Daerah Kabupaten Kendal Tahun 2016 Nomor 3 Seri C No. 1);
  - i. Peraturan Bupati Kendal Nomor 11 Tahun 2016 tentang Manajemen Talenta dalam Pengisian Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal;
  - j. Peraturan Bupati Kendal Nomor 85 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing di Kabupaten Kendal (Berita Daerah Kabupaten Kendal Tahun 2016 Nomor 85 Seri E No. 49);
  - k. Peraturan Bupati Kendal Nomor 10 Tahun 2017 tentang Perkiraan Harga Tanah Dalam Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Kabupaten Kendal (Berita Daerah Kabupaten Kendal Tahun 2017 Nomor 11);
  - l. Peraturan Bupati Kendal Nomor 34 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan di Desa Kabupaten Kendal (Berita Daerah Kabupaten Kendal Tahun 2017 Nomor 35).
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya buku-buku *literature* hukum, artikel, jurnal, laporan penelitian dan sebagainya.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu mencakup bahan-bahan penunjang yang menjelaskan/memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia yang terkait dengan bidang hukum, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

#### **4. Metode Pengumpulan Data.**

Sebagaimana telah diuraikan bahwa sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder yang berkaitan dengan peraturan kebijakan, peraturan delegasi, maupun peraturan perundang-undangan. Maka metode pengumpulan data yang relevan adalah menggunakan studi pustaka.<sup>47</sup>

Studi pustaka merupakan metode pencarian data dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan-bahan pustaka yang relevan, baik berupa teori-teori atau pendapat-pendapat dari para ahli yang terdokumentasikan dalam kepustakaan serta relevan dengan penelitian baik dari kalangan hukum maupun non hukum seperti ahli ilmu pemerintahan, ahli ilmu politik, dan lain sebagainya.

#### **5. Metode Analisis Data.**

Analisis data diartikan sebagai proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

---

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindopersada, Jakarta, 1985, hlm 66.

Data yang diperoleh dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif yaitu dengan menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif<sup>48</sup>. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/kualitas data, dan bukan kuantitas.<sup>49</sup>

## **H. SISTEMATIKA PENULISAN.**

Agar dalam penelitian ini terarah dan mudah dipahami maka dalam penulisannya disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I   Pendahuluan.

Dalam Bab ini diuraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II   Tinjauan Pustaka.

Dalam tinjauan pustaka ini diuraikan tentang Negara Hukum, Peraturan Perundang-undangan, Perkembangan Pengaturan tentang Hierarki Perundang-undangan di Indonesia, Diskresi dan Peraturan Kebijakan, Peraturan Delegasi, Legislasi Hukum Islam ke dalam Hukum Nasional (*Taqnin AL-Ahkam*).

---

<sup>48</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm 78.

<sup>49</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, S.H., LL.M., *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, 2017, hlm 19

### Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan.

Dalam bab ini akan diuraikan hasil penelitian yang berisi hasil analisis meneliti tujuan perlu adanya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam Sistem Hukum Indonesia, kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, dan problematika kedudukan peraturan bupati dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

### Bab IV Penutup.

Pada bab ini akan dikemukakan kesimpulan penelitian dan saran.