

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara yang berdasarkan pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam negara hukum, segala bentuk tindakan pemerintah maupun warga negara harus tunduk pada hukum yang berlaku. Oleh karena itu, keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting karena berfungsi sebagai pedoman, pembatas, sekaligus pelindung hak dan kewajiban setiap warga negara.

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen hukum yang harus dibentuk berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan yang baik agar mencerminkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dalam sistem hukum Indonesia, asas pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor. 13 Tahun 2022).¹ Asas-asas tersebut antara lain adalah kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan, serta asas-asas hukum lainnya.

Namun dalam praktiknya, ada ketidak sesuaian dalam peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 tahun 2016 pasal 12 huruf e yang

¹ Undang undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan (sebagaimana di ubah dengan UU Nomor.13 Tahun 2022)

berbunyi:² melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa. Bahwa pada kalimat tindakan meresahkan itu menggunakan frasa yang kabur dan subjektif tanpa batasan Normatif yang jelas.

Secara hierarki, peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 tahun Tahun 2016 justru memuat ketentuan yang tidak jelas, bahkan menimbulkan kekaburan Norma hukum yang menyebabkan ketidakpastian hukum, dalam pelaksanaan teknis di tingkat desa. Ketidaksesuaian tersebut mencerminkan pelanggaran terhadap asas keterpaduan dan kejelasan rumusan, serta mengabaikan asas pembentukan peraturan, karena implementasinya berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan oleh penguasa dalam penegakan hukum.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan produk hukum daerah yang lahir dari kewenangan desentralisasi. Namun, agar pelaksanaan otoNomormi daerah tetap dalam koridor negara hukum, setiap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah harus disusun sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas kejelasan rumusan, kepastian hukum, asas keadilan dan materi muatan.

Peraturan daerah kabupaten Bangkalan, ketentuan pada Pasal 12 Huruf e menyatakan : melakukn tindakan meresahkan terhadap warga dan atau golongan masyarkat tertentu. Pada kalimat tindakan meresahkan itu tidak memenuhi prinsip prinsip fundamental salah satu prinsip pokoknya adalah asas lex certa. Sedangkan dalam penyusunan peraturan perundang-

² Peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 tahun 2016 tentng pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa

undangan, terdapat prinsip-prinsip fundamental yang harus dipatuhi oleh pembentuk regulasi. Salah satu prinsip pokok adalah asas *lex certa* yang menuntut agar setiap Norma hukum dirumuskan secara jelas, tegas, dan tidak multitafsir. Asas ini berfungsi untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, serta untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan oleh penguasa dalam penegakan hukum. Ketika suatu Norma hukum menggunakan istilah atau frasa yang bersifat umum, kabur, atau tidak terdefinisi secara tepat, maka hal tersebut merupakan bentuk dari kekaburan Norma hukum *vague Normorm*. Kekaburan Norma inilah yang secara langsung bertentangan dengan beberapa asas penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas *lex certa* merupakan bagian penting dari prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), yang menjamin bahwa hukum harus dapat diketahui, dipahami, dan dipatuhi oleh semua warga negara.³ Frasa “tindakan yang meresahkan masyarakat” sebagaimana termuat dalam Pasal 12 huruf d Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 4 Tahun 2016, merupakan Norma larangan yang ditujukan kepada perangkat desa. Namun demikian, secara yuridis, penggunaan istilah tersebut menimbulkan persoalan penting dari sisi kepastian hukum karena tidak memenuhi prinsip asas *lex certa*.

³ Maria farida indriati. *Ilmu perundang undangan: jenis, fungsi, dan materi muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007)

Asas *lex certa* menuntut agar suatu Norma hukum harus dirumuskan secara pasti, tegas, dan tidak multitafsir. Norma harus memberikan batasan yang jelas tentang apa yang dilarang dan apa yang dibolehkan, agar masyarakat atau subjek hukum dapat mengetahui secara tepat konsekuensi hukum dari setiap tindakan.

Frasa “tindakan meresahkan” bersifat subjektif dan relatif, karena tidak semua tindakan yang dianggap meresahkan oleh satu pihak akan dipandang sama oleh pihak lain. Misalnya, kritik terhadap pemerintah desa bisa dianggap sebagai bagian dari partisipasi warga oleh satu kelompok, namun bisa juga dianggap sebagai tindakan meresahkan oleh kelompok lainnya. Ketiadaan parameter yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan “meresahkan” membuat frasa ini tidak memiliki kepastian hukum

Secara Normatif, tindakan tersebut bertentangan dengan asas legalitas dan asas hierarki peraturan, sebagaimana ditegaskan dalam teori *Stufenbau des Rechts* oleh Hans Kelsen, yang menekankan bahwa Norma hukum harus disusun secara bertingkat dan bersumber dari Norma yang lebih tinggi. Ketika Norma yang lebih rendah bertentangan atau melebihi kewenangan dari Norma yang lebih tinggi, maka Norma tersebut menjadi cacat hukum (*Nomornconforming regulation*).⁴

Ketidaksesuaian materi tersebut menimbulkan kekaburan dan ketidakjelasan hukum, khususnya dalam larangan perangkat desa pasal 12 huruf e yang menimbulkan dampak hukum yang serius Karena siftnya

⁴ Hans kelsen. *General Tahuneory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

kabur dan tidak memenuhi asas *lex certa*. maka hal ini dapat berdampak pada kekosongan Norma, konflik kewenangan, serta potensi gugatan hukum administratif.⁵

Dengan demikian, materi dalam Perbup Nomor. 4 tahun 2016 tersebut tidak memenuhi asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas kejelasan rumusan, serta asas dapat dilaksanakan. Ketidaksesuaian ini menyebabkan peraturan daerah menjadi cacat secara formil maupun materiil, dan berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum serta konflik implementasi di tingkat pemerintahan desa.

Rasionalisasi Pemilihan Tempat Penelitian memilih Kabupaten Bangkalan sebagai lokasi penelitian didasarkan pada keberadaan Peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 Tahun 2016 yang mengatur tentang Pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa. Peraturan ini menimbulkan permasalahan hukum karena terdapat ketentuan yang diduga tidak sesuai dengan Norma dalam peraturan perundang-undangan/ Asas *lex certa*

Bangkalan menjadi relevan sebagai lokasi penelitian karena ketentuan dalam peraturan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan diskriminasi khususnya terhadap kedudukan, hak, dan perlindungan hukum bagi perangkat desa. Selain itu, kasus ini mencerminkan problematika umum menimbulkan penafsiran yang berbeda beda diantara penegak hukum lokal, dalam penyusunan peraturan daerah

⁵ Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2011.

yang tidak sepenuhnya mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas kejelasan tujuan, dan asas keterbukaan.

Dengan menjadikan Bangkalan sebagai tempat penelitian, diharapkan dapat diperoleh pemahaman lebih mendalam mengenai bagaimana ketentuan Normatif yang kabur dapat berdampak langsung pada perangkat desa di Bangkalan, seperti ketidakpastian hak, kerentanan terhadap sanksi administrative yang subjektif, dan lemahnya perlindungan hukum.

Berdasarkan uraian diatas perlu dilakukan kajian dan penelitian mendalam dengan judul “KETIDAKSESUAIAN MATERI DALAM PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANGKALAN NOMOR 4 TAHUN 2016 BERKAITAN DENGAN LARANGAN PERANGKAT DESA PERSPEKTIF ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN / ASAS LEX CERTA”

1.2 Rumusan Masalah

- 1 Bagaimana ketentuan pasal 12 huruf e dalam peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 tahun 2016 ditinjau dari asas-asas peraturan yang baik?
2. Bagaimana implikasi Norma yang kabur dan multitafsir pada pasal 12 huruf e peraturan daerah Nomor 4 tahun 2016 tentang larangan perangkat desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi ketentuan pasal 12 huruf e dalam peraturan daerah kabupaten Bangkalan Nomor 4 tahun 2016 di tinjau dari asas-asas peraturan yang baik
2. Untuk mengidentifikasi implikasi Norma yang kabur dan multitafsir pada pasal 12 huruf e peraturan daerah Nomor 4 tahun 2016 tentang larangan perangkat desa

1.4 Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi kontribusi terhadap studi mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya asas kesesuaian antara hierarki materi muatan dan kewenangan. Serta menjelaskan secara lebih aplikatif bagaimana teori asas-asas pembentukan peraturan (seperti asas kejelasan rumusan, keterbukaan, dan kesesuaian dengan jenis peraturan) diuji dalam praktik pemerintah daerah.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan konkret mengenai pentingnya perumusan Norma hukum yang jelas, tegas, dan tidak multitafsir sesuai asas *lex certa*, dan memberikan masukan bagi

pemerintah kabupaten Bangkalan untuk mengevaluasi dan merevisi Perda Nomor. 4 Tahun 2016 guna menghindari konflik Norma dan penafsiran ganda dalam implementasi peraturan daerah.

1.5 Keaslian penelitian

Adapun keaslian penelitian ini didasarkan pada perbandingan penelitian yang telah ada sebelumnya dan akan diuraikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

N0	Judul penelitian sebelumnya	Rumusan masalah penelitian sebelumnya	Isu hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan tugas akhir yang diusulkan
1	Analisis Hubungan Kekaburan Norma dengan Konflik Kewenangan dalam Hierarki Regulasi Desa	1. Bagaimana bentuk kekaburan Norma hukum dalam regulasi terkait pemilihan dan pengangkatan perangkat desa? 2. Sejauh mana Norma yang kabur	Kekaburan Norma menyebabkan tumpang tindih dan konflik kewenangan	Ketidakjelasan redaksi Norma → pelanggaran asas lex certa dan legalitas

		tersebut berpotensi menimbulkan konflik kewenangan antara tingkat peraturan yang berbeda (pusat, provinsi, kabupaten/desa)?		
2	Pengkajian Kekaburan Norma dalam Perda Lokal sebagai Studi Kasus Implementasi Asas Pembentukan Peraturan	1. Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Daerah oleh lembaga pembentuk peraturan (DPRD dan Pemerintah Daerah) untuk menciptakan produk hukum yang berkualitas? 2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan	Berfokus pada mekanisme pembenukn peraturan daerah secara umum	secara spesifik menganalisis frasa kabur (“tindakan meresahkan masyarakat”, “tidak sesuai Norma sosial/agama”) dalam Pasal 12 huruf d dan e, dan

		banyak Perda bermasalah dan dibatalkan, baik di tingkat pemerintah daerah maupun pengadilan peradilan? 3. Bagaimana mekanisme yang ideal untuk menjadikan produk hukum daerah selaras dengan tujuan negara hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat?		mengaitkann ya langsung dengan asas lex certa dan legalitas
3	Lex Certa dalam Asas Legalitas Substansi Hukum Pidana	1. Bagaimana penerapan asas lex certa dalam perumusan substansi	Membahas lex certa sebagai prinsip legalitas dalam	Penelitianmu mengaplikasi kan lex certa ke ranah

	Pertambangan. hukum pidana pertambangan, khususnya pada pelarangan terhadap tindakan mengganggu kegiatan pertambangan (Pasal 162 UU Pertambangan juncto Pasal 39 UU Cipta Kerja)? 2. Sejauh mana Norma “melanggar atau merintangi kegiatan pertambangan” dalam regulasi tersebut memenuhi kriteria kejelasan dan ketepatan yang diharuskan oleh lex certa?	konteks hukum pidana pertambangan Memberikan contoh Norma yang kabur (berpotensi multitafsir) dalam UU Pertambangan	hukum daerah dan perangkat desa, bukan hanya analisis teori umum.
--	---	--	--

		3. Apa jenis kekaburan hukum (vagueness) yang muncul akibat rumusan Norma tersebut, dan bagaimana potensinya menimbulkan multitafsir dalam penerapan hukum?		
--	--	--	--	--

Tabel di atas menunjukkan bahwa setiap penelitian terdahulu memiliki fokus kajian yang berbeda, meskipun sama-sama membahas Norma dalam peraturan perundang-undangan daerah. Penelitian penelitian sebelumnya mengkaji peraturan dari sisi kewenangan struktural, mekanisme pembentukan, atau substansi pidana, sedangkan penelitian saya secara spesifik menganalisis: Kekaburan redaksional Norma hukum pada Pasal 12 huruf d dan e Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 4 Tahun 2016, Dalam perspektif asas pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya asas lex certa dan asas legalitas, Serta potensi konflik kewenangan dan ketidakpastian hukum

administratif terhadap perangkat desa. Dengan demikian, penelitian ini memiliki keaslian (originalitas) dan kontribusi ilmiah, yaitu memadukan analisis substansi Norma, asas hukum formal, dan konsekuensi yuridis terhadap hak-hak pemerintahan desa, yang belum secara khusus dibahas dalam jurnal-jurnal sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara untuk memecahkan masalah ataupun cara mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah. Metode penelitian hukum berisikan tata cara melakukan dan melaksanakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan suatu kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang akan digunakan penulis adalah penelitian yuridis Normatif yaitu dimana hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau Norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian hukum Normative membahas permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan

peraturan – peraturan yang berlaku dalam konsep penelitian.⁶

1.6.2 Jenis Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan perundang-undangan (statue approach) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Hasil dari telaah yang dilakukan merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi. Dalam pendekatan perundang-undangan ini ada yang perlu diperhatikan harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:⁷

- a. *comprehensive* artinya Norma-Norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis;
- b. *All-inclusive* artinya bahwa Kumpulan Norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan kekurangan hukum;
- c. *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, Norma-Norma hukum tersebut juga tersusun secara hirarkis.

⁶ Soerjo Nomor Soekanto Dan Sri Mamuji. Penelitian Hukum Normatif: *Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, Hal.13.

⁷ Djulaeka dan Devi Rahayu, Buku Ajar Metode Penelitian Hukum (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2020) hlm. 33

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan perundang-undangan akan membuka konsistensi dan kesesuaian antara satu dengan Undang Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian kegiatan akademis, peneliti perlu mencari ratio logis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut.⁸

b. Pendekatan konsep (*Conseptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁹ Pendekatan konsep dimaksudkan untuk menganalisa bahan hukum sehingga dapat diketahui makna yang terkandung pada istilah-istilah hukum. Hal ini dilakukan sebagai usaha untuk memperoleh makna baru yang terkandung dalam istilah-istilah yang diteliti, atau menguji istilah hukum tersebut dalam teori dan praktek¹⁰

⁸ Ika Atikah, *Metode Penelitian Hukum*, (Sukabumi: Haura Utama, 2022) hlm.57

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2005), hlm

¹⁰ Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*, (Pekanbaru: UIN Suska Riau, 2015) hlm. 41

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Setiap penelitian hukum memerlukan sumber hukum yang perlu dicari dan dianalisis untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang diteliti. Untuk memperoleh bahan hukum tersebut, diperlukan suatu metode untuk mengumpulkan sumber hukum yang relevan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian diperoleh melalui penelusuran.¹¹ Penelusuran bahan hukum ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti mempelajari dan membaca peraturan hukum, buku, publikasi ilmiah melalui perpustakaan, atau lembaga lain yang menerbitkan dan menyimpan arsip atau dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian. Selain itu, penelusuran juga dapat dilakukan melalui media internet atau situs web. Penelitian ini menggunakan sumber-sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-Undangan, risalah resmi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara.¹² Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah.

- a. undang-Undang dasar negara republik indonesia 1945

¹¹ Wiwik Sri Widiarty, Buku Ajar Metode Penelitian Hukum, Cet 1. (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024), hlm. 128.

¹² igit Sapto Nugroho, Tri Haryani Arnik, and Farkhani, Metodologi Riset Hukum (Surakarta: Oase Group, 2020). Hlm. 51

- b. undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (diubah terakhir dengan UU Nomor. 13 Tahun 2022).
- c. undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- d. peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa (jo. PP Nomor. 11 Tahun 2019)
- e. putusan Mahkamah Agung / Mahkamah Konstitusi (jika ada)
- f. peraturan daerah Nomor. 4 tahun 2016 tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa

2. Bahan Hukum Sekunder

Ini meliputi literatur dan kajian hukum yang mendukung analisis teori dan konteksnya.

- a. Buku-buku tentang hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Jurnal ilmiah tentang: Asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- c. otonomi daerah dan kewenangan kepala daerah.
- d. analisis hukum terhadap peraturan daerah atau peraturan bupati yang bermasalah.
- e. artikel hukum dan media massa yang menyoroti pelaksanaan Perbup Nomor. 4 Tahun 2016 atau konflik hukum yang

terjadi.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Analisa data yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode analisis yuridis Normatif. analisa tersebut dilakukan dengan cara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (*inventarisasi*) kemudian dikelompokkan, selanjutnya akan diolah dan dianalisis guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Kemudian dilakukan *sistimatisasi* dan dikaji dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli dan dianalisis untuk akhirnya memberikan *preskripsi* atas isu hukum dalam penelitian ini.