

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemenuhan kebutuhan gizi masyarakat merupakan aspek fundamental dalam pembangunan sumber daya manusia yang unggul. Salah satu komponen utama dalam pemenuhan gizi tersebut adalah ketersediaan pangan hewani yang berkualitas tinggi. Di antara berbagai sumber pangan hewani, daging sapi menempati posisi penting karena kandungan proteinnya yang tinggi dan mudah diakses oleh masyarakat. Daging sapi ini berasal dari hasil produksi lokal melalui rumah pemotongan hewan (RPH) maupun dari hasil impor.

Permintaan terhadap daging sapi terus menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Namun, laju permintaan tersebut tidak sebanding dengan kapasitas produksi dalam negeri. Ketimpangan ini mendorong pemerintah untuk membuka keran impor daging sapi dari negara lain guna menjaga stabilitas pasokan. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan serius antara sisi permintaan dan penawaran yang mengancam ketahanan pangan nasional.¹

Kebutuhan daging sapi nasional diperkirakan mencapai hampir 700.000 ton, yang setara dengan 3,6 juta ekor sapi di tahun 2022,. Namun, produksi lokal hanya mampu menghasilkan sekitar 400.000 ton per tahun Dengan demikian, hampir 50% kebutuhan nasional harus dipenuhi melalui impor. Menanggapi kondisi ini, Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jenderal dan Kesehatan Hewan

¹ Khoiriyah, N., Anindita, R., Hanani, N., & Muhaimin, A. W. (2018). Permintaan Pangan Hewani Di Pedesaan Jawa Timur, Indonesia. *JU-ke (Jurnal Ketahanan Pangan)*, hlm 199.

mencanangkan optimalisasi reproduksi sebagai salah satu strategi peningkatan populasi sapi potong.²

Ketersediaan daging sapi impor sejauh ini cukup membantu dalam menjawab kebutuhan konsumsi masyarakat. Namun, keberlimpahan tersebut tidak serta merta menurunkan harga daging lokal yang tetap tinggi, berkisar antara Rp120.000 hingga Rp150.000 per kilogram. Salah satu penyebabnya adalah proses pemotongan sapi lokal yang masih dilakukan secara manual dan padat karya, yang mengakibatkan tingginya biaya operasional. Sebaliknya, proses pemotongan daging impor umumnya dilakukan secara mekanis dengan teknologi modern yang lebih efisien.

Indonesia, sebagai negara dengan sumber daya hayati yang melimpah yang sangat tinggi, memiliki potensi besar dalam pengembangan sektor peternakan. Keanekaragaman hayati yang tersebar di seluruh wilayah nusantara menjadi fondasi kuat untuk mendukung pengelolaan peternakan berkelanjutan. Bahkan, sektor ini terbukti memiliki daya tahan tinggi terhadap krisis ekonomi, menjadikannya sebagai sektor strategis dalam pembangunan nasional.

Pembangunan sektor peternakan tidak hanya menyangkut pemenuhan gizi dan ketahanan pangan, tetapi juga memiliki kontribusi terhadap penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat daerah, serta penguatan sektor industri berbasis agrikultur. Oleh sebab itu, peran aktif pemerintah daerah menjadi sangat krusial dalam mengelola sektor ini secara profesional dan berbasis regulasi.

² Kebutuhan Daging Sapi Tahun Ini 700.000 Ton, Produksi Dalam Negeri Hanya Separuhnya, eKoran Kontan.co.id., Reporter: Siti Masitoh; Minggu, 20 Juni 2022 / 14:43 WIB, diakses 12 April 2025.

Pemerintah daerah harus dapat memastikan bahwa masyarakat dapat memperoleh daging yang Aman, Sehat, Utuh, dan Halal (ASUH).³ khususnya pada Rumah Pemotongan Hewan (RPH) yang modern dan higienis. Hal ini menjadi semakin penting mengingat volume pemotongan hewan diprediksi meningkat seiring tingginya konsumsi daging.

Peran Pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan strategis dalam mengatur sektor peternakan dan kesehatan hewan di wilayahnya. Kewenangan tersebut mencakup pengawasan RPH, distribusi daging, perizinan usaha peternakan, pengendalian penyakit hewan, hingga pengelolaan sumber daya genetik ternak dan mutu pakan, sebagaimana juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penjaminan terhadap kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner melibatkan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, khususnya dalam hal penutupan dan pembukaan wilayah dari ancaman wabah penyakit serta pengawasan terhadap lalu lintas hewan antarwilayah. Dalam lampiran peraturan tersebut, juga disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki hak menetapkan persyaratan teknis guna mencegah masuk dan tersebarnya penyakit hewan.

³ Anggaeni, T. T. K., Indraswari, N., & Sujatmiko, B. (2022). Sosialisasi pangan ASUH (Aman, Sehat, Utuh, dan Halal) dan jajanan sehat dalam upaya meningkatkan kesadaran masyarakat atas kualitas hidup sehat. *Media Kontak Tani Ternak*, hlm 28.

Seiring meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kebijakan publik yang berkualitas dan berdampak luas, pemerintah menyadari pentingnya peningkatan kapasitas aparatur dalam merumuskan dan merancang kebijakan yang efektif. Proses kebijakan publik bersifat dinamis dan berkesinambungan, dengan menitikberatkan pada tiga tahapan utama, yaitu perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dalam konteks pencegahan terhadap potensi masuk dan penyebaran penyakit hewan ke wilayah Provinsi Lampung, maka diperlukan adanya kebijakan perizinan yang dapat memberikan jaminan terhadap kontrol masuknya hewan yang berisiko menularkan penyakit.

Secara konseptual, perizinan merupakan bentuk tindakan administratif atas suatu aktivitas yang pada awalnya dilarang, namun kemudian diizinkan setelah terpenuhinya persyaratan tertentu. Bagi pemerintah, mekanisme perizinan berfungsi untuk mengoperasionalkan peraturan agar dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan. Sementara itu, bagi masyarakat, perizinan memberikan kepastian hukum atas suatu aktivitas yang sebelumnya dilarang dan kemudian menjadi sah berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan bahwa penyelenggaraan sektor ini harus diarahkan untuk menjamin keberlanjutan sumber daya hayati. Upaya tersebut bertujuan untuk menciptakan kedaulatan pangan nasional dan berkontribusi langsung terhadap pertumbuhan ekonomi negara. Dengan demikian, sektor peternakan tidak hanya berkaitan dengan aspek produksi hewan ternak, tetapi juga menyangkut ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Prinsip penyelenggaraan peternakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut juga sejalan dengan asas pembangunan berkelanjutan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut, ditegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan secara berkeadilan, efisien, dan berkelanjutan demi kesejahteraan seluruh rakyat. Oleh karena itu, kebijakan di bidang peternakan harus memperhatikan keseimbangan antara eksploitasi sumber daya dan pelestarian lingkungan.

Penyelenggaraan peternakan yang optimal menjadi elemen strategis dalam menjamin hak konstitusional rakyat atas ketersediaan pangan. Hal ini berarti pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa kegiatan peternakan dilakukan secara produktif, aman, dan berkelanjutan. Dengan pendekatan ini, sektor peternakan dapat menjadi penopang utama dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan nasional yang berdaya saing dan inklusif.

Di Kota Surabaya, permasalahan yang cukup serius muncul terkait praktik pemotongan dan peredaran daging secara ilegal dan dalam jumlah besar. Produk-produk dari pemotongan tersebut beredar di masyarakat tanpa pengawasan ketat, yang dapat menimbulkan risiko terhadap kesehatan masyarakat dan kehalalan produk. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan regulasi daerah yang mengatur secara komprehensif mengenai pengendalian pemotongan dan distribusi daging hewan non-ternak. Mengingat kompleksitas dan urgensi permasalahan tersebut, maka diperlukan suatu kerangka regulasi berbentuk Peraturan Daerah (Perda) yang mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat, menjamin kualitas daging yang beredar, dan mengatur penyelenggaraan peternakan serta kesehatan hewan secara legal, sistematis, dan terukur.

Perda berfungsi sebagai instrumen penting untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan, termasuk pelaku usaha peternakan, masyarakat, dan lembaga pengawas. Perda juga merupakan wujud konkrit dari desentralisasi kewenangan yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk berinovasi dalam merespon permasalahan lokal.⁴ Penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya mengenai Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan upaya strategis, tidak hanya digunakan landasan yuridis yang kuat, tetapi juga penting secara urgensi untuk melindungi kepentingan publik serta menciptakan sistem peternakan yang aman, dan berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan diatas penulis merancang rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam era otonomi daerah?
2. Bagaimana korelasi antara urgensi pembentukan peraturan daerah dengan ketentuan dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam konteks penyelenggaraan kesehatan hewan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan peternakan dan Kesehatan hewan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Septiani, M., Sugiharto, I., & Taufik, M. (2024). Urgensi Pemetaan Legal Framework Dalam Pembentukan Perda. *Pancasakti Law Journal (PLJ)*, hlm 111.

2. Untuk menganalisis urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagai solusi normatif terhadap permasalahan penyediaan produk hewan ternak dan pengendalian produk hewan non-ternak di wilayah kota.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi daerah, terkait kewenangan pemerintah daerah dalam sektor peternakan dan kesehatan hewan.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan peternakan dan kesehatan hewan di kota surabaya menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014.
- b. Penelitian ini sebagai syarat kelulusan pada program studi hukum Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Tahun, Nama Penelitian, Nama Peneliti, Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah
1.	2023, Tesis, Tri Guntoro, Universitas Lampung	Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Perizinan Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan/ Produk Hewan Dalam Menjamin Kesehatan Hewan	1. Bagaimana kebijakan dalam perizinan terhadap pemasukan dan pengeluaran hewan di provinsi Lampung ? 2. Apakah pemeriksaan atas pemasukan dan pengeluaran hewan di Provinsi Lampung sudah menjamin kesehatan hewan ?
2.	2023, Skripsi, Refli Ramadhan, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh	Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Peternakan Ayam Cemerlang Ditinjau Berdasarkan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan	1. Bagaimana pemberian izin usaha peternakan ayam Cemerlang di desa Putim Kabupaten Aceh Barat? 2. Bagaimana tinjauan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2009 terhadap pemberian izin usaha peternakan ayam Cemerlang di desa Putim Kabupaten Aceh Barat?
3.	2024, Jurnal, Dina Fatonatul Rizani & Silvina Viola Sabila, Universitas Negeri Semarang	Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pengembangan Desa Wisata Samirono Kabupaten Semarang Berbasis Kearifan Lokal	1. bagaimana kebijakan peraturan pemerintahan kabupaten/kota? 2. bagaimana kewenangan pengembangan desa wisata samirono

			kecamatan getasan, kabupaten semarang?
--	--	--	--

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian
Sumber : Jurnal (diolah sendiri)

Tabel diatas menunjukan bahwasanya terdapat tiga penelitian terdahulu mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketiga penelitian ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian yang penulis teliti.

1. Tri Guntoro, Program Studi Hukum, Universitas Lampung, dengan judul "Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Perizinan Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan/ Produk Hewan Dalam Menjamin Kesehatan Hewan". Penelitian hukum tersebut membahas mengenai dua topik utama yakni Bagaimana kebijakan perizinan terhadap pemasukan dan pengeluaran hewan di Provinsi Lampung, dan apakah pemeriksaan yang dilakukan sudah menjamin kesehatan hewan. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama mengangkat topik mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam konteks perizinan dan pengawasan kesehatan hewan. Perbedaan terletak pada ruang lingkup wilayah dan fokus kajian. Penelitian ini menitikberatkan pada konteks normatif pembentukan Perda Kota Surabaya.
2. Refli Ramadhan, Program Studi Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh, dengan judul "Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Peternakan Ayam Cemerlang Ditinjau Berdasarkan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan

Hewan". Penelitian hukum tersebut membahas mengenai dua topik utama yakni Bagaimana pemberian izin usaha peternakan ayam Cemerlang di Desa Putim, Kabupaten Aceh Barat, serta bagaimana tinjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 terhadap pemberian izin tersebut. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama menggunakan UU No. 18 Tahun 2009 sebagai landasan normatif utama dalam menganalisis aspek peternakan dan kesehatan hewan. Perbedaan terletak pada objek kajian, di mana Refli meneliti izin usaha peternakan dalam satu perusahaan spesifik, sedangkan penelitian ini membahas urgensi regulasi daerah secara umum dan sistemik dalam pengelolaan peternakan di Surabaya.

3. Dina Fatonatul Rizani & Silvina Viola Sabila, Program Studi Hukum, Universitas Negeri Semarang, dengan judul "Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pengembangan Desa Wisata Samirono Kabupaten Semarang Berbasis Kearifan Lokal". Penelitian hukum tersebut membahas mengenai dua topik utama yakni Bagaimana kebijakan peraturan pemerintah kabupaten/kota serta bagaimana kewenangan dalam pengembangan Desa Wisata Samirono, Kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang. Persamaan dengan penelitian ini ada pada kerangka hukum tata negara dan pembahasan mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah. Perbedaan terletak pada substansi kajian. Penelitian Dina dan Silvina berfokus pada sektor pariwisata dan budaya, sementara penelitian ini mengkaji sektor peternakan dan kesehatan hewan sebagai bagian dari pembangunan ekonomi dan ketahanan pangan daerah.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini tergolong dalam kategori penelitian hukum normatif, yaitu suatu pendekatan ilmiah yang berorientasi pada telaah terhadap norma-norma hukum yang berlaku sebagai dasar dalam merumuskan solusi terhadap persoalan hukum yang diangkat. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menyusun preskripsi normatif yang ideal, yang selaras dengan asas keadilan dan kepastian hukum dalam menjawab isu yang diteliti. Sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu proses ilmiah yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan merumuskan norma hukum, asas-asas hukum, serta doktrin-doktrin hukum yang relevan sebagai dasar argumentasi dalam penyelesaian suatu persoalan hukum.⁵

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian normatif ini menggunakan dua pendekatan utama, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan diterapkan melalui penelaahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus kajian. Adapun pendekatan konseptual dimanfaatkan untuk mendalami konstruksi teoritis dan kerangka berpikir yang mendasari perumusan isu hukum, guna memperoleh pemahaman yang holistik dan mendalam sesuai dengan tujuan penelitian.⁶

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2011), hlm 35.

⁶ *Ibid*, hlm 172.

1.6.3 Bahan Hukum

Untuk mengidentifikasi, mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis permasalahan penelitian, diperlukan berbagai jenis serta sumber bahan hukum yang dapat digunakan sebagai landasan hukum dan memiliki legitimasi ilmiah. Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, disesuaikan dengan tipe penelitiannya, adalah data sekunder.⁷ Data sekunder yang dimaksud merujuk pada informasi yang diperoleh dari literatur atau bahan pustaka. Data ini terdiri dari tiga jenis bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014
- 3) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 20 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Usaha Peternakan Rakyat di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya
- 4) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1982 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya

b. Bahan Hukum Sekunder

⁷ Djulaeka, S. H., & Devi Rahayu, S. H. (2020). *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum*. Scopindo Media Pustaka. hlm. 14

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.⁸

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal dari kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya.⁹

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan, penulis memilih menggunakan metode analisis kualitatif. Pemilihan metode ini didasari oleh kemampuannya dalam memberikan penjelasan yang mendalam mengenai penyebab serta aspek-aspek fundamental dari isu hukum yang diangkat. Selain itu, metode ini juga digunakan untuk mengeksplorasi secara lebih rinci topik yang telah ditentukan oleh penulis.¹⁰

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penulis menggunakan dua metode analisis yang pertama yakni dengan analisis deskriptif dimana penulis menganalisis suatu kondisi hukum dengan menjelaskan hukum positif untuk menjawab, yang kedua analisis komparatif yakni penulis membandingkan pendapat dengan pendapat lain sehingga menemukan nilai yang cukup untuk menjawab materi yang dibandingkan.¹¹

⁸ *Ibid*, hlm 36.

⁹ Susanti, D. O., Sh, M., Efendi, A. A., & SH, M. (2022). *Penelitian Hukum: Legal Research*. Sinar Grafika. hlm 19.

¹⁰ *Ibid*, hlm 18.

¹¹ *Ibid*, hlm 92.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi yang berjudul **“KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PETERNAKAN DAN KESEHATAN HEWAN DI KOTA SURABAYA”** menyusun kerangka penulisan terdiri dari beberapa bab sebagai berikut :

Bab pertama, mencakup bagian pendahuluan yang memuat beberapa unsur penting. Dimulai dengan latar belakang, yang menguraikan permasalahan utama yang menjadi fokus dalam penulisan proposal skripsi ini. Selanjutnya, terdapat rumusan masalah yang menjelaskan pertanyaan-pertanyaan yang ingin dijawab oleh penulis. Bab ini juga mencantumkan tujuan dan manfaat penelitian, yang menggambarkan harapan serta alasan penulis dalam melaksanakan penelitian tersebut. Kemudian, terdapat kajian pustaka sebagai dasar teori yang mendukung penulisan skripsi. Terakhir, bab ini memaparkan metodologi penelitian secara rinci, meliputi jenis penelitian, pendekatan yang digunakan, metode pengumpulan data, teknik analisis data, serta sistematika penulisan.

Bab kedua, dalam bab ini berisi pembahasan serta jawaban mengenai rumusan masalah pertama, yaitu urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam era otonomi daerah. Bab ini membahas terkait dengan urgensi filosofis, sosiologis, dan landasan yuridis.

Bab ketiga, dalam bab ini berisi pembahasan serta jawaban mengenai rumusan masalah kedua, yaitu menjelaskan bagaimana korelasi antara urgensi pembentukan peraturan daerah dengan ketentuan dalam undang-undang pemerintahan daerah dalam konteks penyelenggaraan kesehatan hewan. Bab ini membahas terkait

kewenangan pemerintah daerah kota Surabaya dalam pembentukan peraturan daerah dan korelasi antara pembentukan peraturan peternakan dan Kesehatan hewan dengan undang-undang 23 tahun 2014 terkait dengan kewenangan.

Bab Keempat, pada bab ini merupakan bab akhir serta menjadi penutup dalam tulisan ini yang berisi mengenai kesimpulan, kesimpulan tersebut menguraikan terkait konklusli terhadap pembahasan pada bab bab sebelumnya atau bisa dikatakan sebagai rangkuman atas jawaban jawaban yang telah dijabarkan dan diuraikan pada bab bab yang telah dijawab oleh penulis dalam skripsi ini

1.7 TINJAUAN PUSTAKA

1.7.1 Konsep Negara Hukum

1.7.1.1 Pengertian Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara yang menempatkan hukum sebagai landasan tertinggi dalam menjalankan kekuasaan negara. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 disebutkan secara tegas bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum,” yang menandai pergeseran penting dari kekuasaan yang bersifat absolut menjadi kekuasaan yang dibatasi dan diatur oleh hukum. Konsep ini berakar dari pemikiran filsuf klasik seperti Plato dan Aristoteles yang mengidealkan kekuasaan dijalankan berdasarkan norma atau hukum (*nomos*), bukan oleh individu (*cratos*), yang kemudian dikenal sebagai nomokrasi.¹² Dalam perkembangan selanjutnya, dua aliran besar yaitu konsep *rechtsstaat* (dari tradisi Eropa Kontinental) dan *the rule of law*

¹² Rizhan, A. (2021). Konsep Negara Hukum Profetik. *Kodifikasi*, hlm 78.

(dari tradisi *Anglo-Saxon*) menjadi rujukan utama dalam pengembangan gagasan negara hukum modern.

Menurut pandangan Prof. Jimly Asshiddiqie, konsep negara hukum tidak hanya dimaknai secara formal sebagai keberadaan aturan tertulis, tetapi juga harus diwujudkan melalui sistem hukum yang berfungsi secara adil, transparan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Negara hukum tidak hanya bertugas membatasi kekuasaan melalui norma-norma hukum, melainkan juga berkewajiban melindungi harkat dan martabat setiap warga negara.¹³ Oleh karena itu, penyelenggaraan negara hukum perlu ditopang oleh supremasi konstitusi sebagai hukum tertinggi, yang pelaksanaannya dijamin oleh lembaga-lembaga independen seperti Mahkamah Konstitusi dan sistem peradilan yang merdeka serta bebas dari intervensi. Prinsip negara hukum menekankan pentingnya keseimbangan antara kekuasaan dan keadilan serta akuntabilitas dalam menjalankan pemerintahan.

Secara umum, unsur-unsur utama dari negara hukum mencakup prinsip supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), perlindungan hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan (*trias politica*), serta keberadaan peradilan yang independen. Prinsip supremasi hukum menegaskan bahwa hukum harus menjadi panglima tertinggi dalam segala aspek penyelenggaraan negara, sehingga tidak ada satu pun kekuasaan yang berada di atas hukum.¹⁴

Dalam negara hukum, setiap individu memiliki kedudukan yang sama di

¹³ Asshiddiqie, J. (2022). *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Sinar Grafika, hlm 6.

¹⁴ Idayanti, S., Haryadi, T., & Widyastuti, T. V. (2020). Penegakan supremasi hukum melalui implementasi nilai demokrasi. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, hlm 83.

hadapan hukum tanpa memandang jabatan, kekuasaan, maupun status sosialnya. Hal ini sejalan dengan prinsip *equality before the law* yang menjamin tidak adanya diskriminasi dalam perlakuan hukum.¹⁵

Asas legalitas merupakan prasyarat penting dalam negara hukum, yang menuntut agar seluruh tindakan pejabat negara hanya dapat dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh aparatur negara.¹⁶ Perlindungan terhadap hak asasi manusia juga menjadi elemen yang tidak dapat dipisahkan dari negara hukum, karena hukum harus menjamin dan melindungi hak-hak dasar warga negara sebagai bagian dari upaya menjaga martabat kemanusiaan. Sementara itu, pemisahan kekuasaan bertujuan untuk menciptakan sistem *check and balances* antar lembaga negara, sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang dapat berujung pada otoritarianisme. Dalam hal ini, keberadaan peradilan yang independen menjadi sangat krusial dalam memastikan bahwa penegakan hukum berjalan secara objektif, adil, dan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Negara hukum juga mengedepankan prinsip demokrasi dan transparansi pemerintahan. Partisipasi aktif masyarakat dalam proses politik, pengawasan terhadap kebijakan publik, serta keterbukaan informasi menjadi bagian penting dari mekanisme negara hukum yang sehat.¹⁷ Di Indonesia, konsep negara hukum tidak hanya diartikan sebagai sistem yang

¹⁵ Tarigan, R. S. (2024). *Menuju Negara Hukum Yang Berkeadilan*. Ruang Karya Bersama, hlm 27.

¹⁶ *Ibid*, hlm 30.

¹⁷ *Ibid*, hlm 31.

mengatur kekuasaan berdasarkan hukum, melainkan juga sebagai instrumen konstitusional dalam mewujudkan tujuan negara. Hal ini tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada alinea keempat yang menegaskan bahwa negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara hukum di Indonesia mengandung dimensi normatif dan substansial yang menyatukan antara prinsip-prinsip hukum, demokrasi, dan kesejahteraan sosial sebagai satu kesatuan yang utuh dan berkelanjutan.

Pengertian negara hukum tidak dapat dilepaskan dari semangat untuk membangun tatanan kehidupan kenegaraan yang menjunjung tinggi hukum, menolak kesewenang-wenangan, dan mengedepankan prinsip demokrasi dan keadilan dalam setiap kebijakan publik. Negara hukum bukanlah tujuan akhir, melainkan sarana untuk menciptakan kehidupan yang tertib, adil, dan bermartabat bagi seluruh warga negara.

1.7.1.2 Prinsip-prinsip Negara Hukum

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga belas prinsip utama yang dapat dijadikan fondasi tegaknya sebuah negara yang layak disebut sebagai Negara Hukum, baik dalam pengertian (*The Rule of Law*) maupun (*Rechtsstaat*), secara substansial. Ketiga belas prinsip tersebut antara lain :¹⁸

¹⁸ Asshiddiqie, J. (2011, November). Gagasan negara hukum Indonesia. In *Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan* (Vol. 1), hlm 8.

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law):

Terdapat pengakuan secara normatif maupun empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yang menegaskan bahwa setiap persoalan harus diselesaikan berdasarkan hukum sebagai acuan tertinggi. Dalam konteks ini, hukum menjadi pedoman utama dalam menata kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Prinsip ini memastikan bahwa tidak ada satu pun kekuasaan yang berada di atas hukum.

Sudut pandang supremasi hukum (*supremacy of law*), pemegang kekuasaan tertinggi di negara bukanlah individu, melainkan konstitusi yang menjadi representasi hukum tertinggi. Konstitusi berfungsi sebagai landasan yang mengatur seluruh aspek kehidupan bernegara, termasuk mekanisme pemerintahan dan hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum memiliki peran yang dominan dalam menjaga keteraturan dan keadilan.

Pengakuan terhadap supremasi hukum dapat dilihat dari dua sisi: normatif dan empiris. Secara normatif, prinsip ini tercermin dalam rumusan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Sementara secara empiris, prinsip ini tampak dari sikap dan perilaku mayoritas masyarakat yang menjunjung hukum sebagai otoritas tertinggi dalam menyelesaikan konflik.

Sistem republik yang menganut model *presidential* secara murni, konstitusi bahkan dianggap lebih layak disebut sebagai "kepala negara" dibandingkan individu presiden itu sendiri. Hal

ini menunjukkan betapa penting dan sentralnya peran konstitusi dalam sistem pemerintahan tersebut. Karena itulah, dalam sistem *presidential*, tidak ada pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

2. *Equality before the Law*

Setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, baik secara normatif maupun dalam pelaksanaannya di lapangan. Prinsip kesetaraan ini menegaskan bahwa segala bentuk perlakuan diskriminatif dianggap bertentangan dengan hukum. Tindakan diskriminatif dalam bentuk apa pun tidak dibenarkan dalam sistem negara hukum.

Namun, terdapat pengecualian untuk perlakuan khusus yang bersifat sementara dan ditujukan untuk mempercepat kemajuan kelompok tertentu. Perlakuan ini dikenal sebagai *affirmative actions* atau tindakan afirmatif, yang dimaksudkan agar kelompok-kelompok yang tertinggal dapat mengejar ketertinggalannya dan setara dengan masyarakat yang telah lebih maju. Tujuannya adalah menciptakan keadilan substantif dalam pembangunan sosial.

Kelompok-kelompok yang bisa mendapatkan tindakan afirmatif ini contohnya adalah masyarakat adat terpencil atau komunitas hukum adat yang masih tertinggal secara sosial dan ekonomi. Perlakuan khusus terhadap kelompok tersebut tidak dianggap sebagai diskriminasi. Selain itu, wanita dan anak-anak

terlantar juga termasuk dalam kelompok yang dapat menerima perlakuan khusus demi tercapainya keadilan sosial secara menyeluruh.

3. Asas Legalitas (Due Process of Law):

Sistem Negara Hukum, asas legalitas merupakan syarat fundamental yang harus ditegakkan dalam setiap tindakan pemerintahan. Asas ini mewajibkan bahwa segala aktivitas administrasi publik harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan bersifat tertulis. Artinya, tidak boleh ada tindakan pemerintah yang dilakukan tanpa dasar hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.

Peraturan yang menjadi dasar tindakan tersebut harus hadir dan berlaku sebelum suatu tindakan administratif dilakukan. Hal ini menegaskan bahwa setiap keputusan atau tindakan dari pejabat administrasi negara harus mengikuti prosedur hukum yang telah ditentukan. Konsekuensinya, prinsip ini menuntut ketaatan penuh terhadap regulasi dan prosedur formal yang berlaku.

Meskipun demikian, pendekatan yang terlalu normatif ini berpotensi menyebabkan birokrasi berjalan secara kaku dan lambat. Dalam praktiknya, hal ini dapat menghambat efektivitas dan responsivitas pelayanan publik. Oleh karena itu, untuk memberikan fleksibilitas, dibutuhkan mekanisme penyeimbang dalam sistem administrasi negara.

Sebagai bentuk penyeimbang tersebut, diakui prinsip kebebasan berpendapat pejabat administrasi, yang memberikan keleluasaan kepada pejabat administrasi untuk menetapkan aturan kebijakan secara mandiri. Prinsip ini memungkinkan pejabat tata usaha negara untuk menyusun peraturan internal sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab jabatan yang diberikan oleh hukum. Dengan demikian, kebebasan ini tetap berada dalam kerangka hukum dan bertujuan mendukung efisiensi dan ketepatan kebijakan publik.

4. Pembatasan Kekuasaan:

Pembatasan terhadap kekuasaan negara hukum beserta organ-organnya merupakan hal yang esensial. Pembatasan ini dilakukan melalui penerapan prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal maupun pembagian kekuasaan secara vertikal. Tujuannya adalah agar kewenangan tidak terakumulasi dalam satu entitas kekuasaan yang tunggal.

Sebagaimana prinsip dasar kekuasaan yang dikemukakan oleh Lord Acton, bahwa "kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara mutlak", maka setiap kekuasaan berpotensi untuk disalahgunakan. Oleh karena itu, diperlukan sistem pembagian kekuasaan yang ketat dan terstruktur. Mekanisme ini berfungsi sebagai pengaman terhadap penyimpangan kekuasaan.

Salah satu cara untuk mencegah konsentrasi kekuasaan adalah dengan membaginya ke dalam cabang-cabang kekuasaan yang memiliki fungsi saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Cabang-cabang kekuasaan tersebut harus ditempatkan dalam posisi yang sejajar, agar tidak ada satu lembaga yang lebih dominan dari yang lain. Hubungan antar cabang tersebut harus bersifat saling mengontrol secara konstruktif.

Selain itu, pembatasan kekuasaan juga diterapkan secara vertikal dengan membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian ini memastikan bahwa otoritas tidak terpusat dalam satu tangan, melainkan tersebar dalam struktur kelembagaan yang berlapis. Dengan demikian, risiko terjadinya tindakan otoriter atau sewenang-wenang dapat diminimalisasi melalui mekanisme institusional yang sistematis.

5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:

Upaya dalam membatasi kekuasaan negara modern, berkembang pula sistem kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen. Contoh dari lembaga-lembaga tersebut meliputi bank sentral, institusi militer, dan kepolisian yang secara struktural tidak sepenuhnya berada di bawah kendali langsung kepala eksekutif. Lembaga-lembaga ini memiliki otonomi untuk menjalankan tugasnya sesuai mandat hukum, terlepas dari kepentingan politik sesaat.

Selain lembaga tradisional, muncul pula berbagai badan baru yang bersifat independen seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), serta Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Awalnya, lembaga-lembaga ini dianggap sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif. Namun dalam perkembangannya, mereka diberikan status otonom agar dapat menjalankan fungsi pengawasan dan pelayanan publik secara netral dan akuntabel.

Perubahan ini menandai bahwa kepala eksekutif tidak lagi memiliki kuasa mutlak dalam mengangkat dan memberhentikan pimpinan lembaga-lembaga tersebut. Independensi kelembagaan ini sangat penting dalam menjaga integritas sistem pemerintahan yang demokratis. Dengan demikian, fungsi lembaga-lembaga tersebut tidak mudah dimanipulasi untuk melanggengkan kekuasaan politik.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:

Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) merupakan elemen esensial dalam struktur sebuah Negara Hukum. Kehadiran lembaga peradilan yang independen menjadi jaminan bahwa proses penegakan hukum berjalan objektif dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan pihak manapun. Prinsip ini menegaskan bahwa hakim harus memiliki kebebasan penuh dalam melaksanakan tugas yudisialnya tanpa tekanan dari aktor politik, ekonomi, maupun kekuasaan lainnya.

Agar keadilan dapat terwujud, setiap bentuk intervensi terhadap proses pengambilan keputusan oleh hakim harus dilarang. Baik kekuasaan eksekutif, legislatif, media massa, maupun kelompok masyarakat tidak diperkenankan memengaruhi jalannya persidangan. Hakim hanya boleh berpihak pada prinsip kebenaran dan keadilan, bukan pada kepentingan pribadi atau institusional.

Meskipun hakim memiliki independensi, proses persidangan harus tetap dijalankan secara terbuka agar transparansi dan akuntabilitas dapat terjaga. Dalam menjalankan fungsi yudisialnya, hakim dituntut untuk menginternalisasi nilai-nilai keadilan yang berkembang dan diakui dalam masyarakat. Dengan begitu, putusan yang dijatuhkan tidak hanya sah menurut hukum, tetapi juga selaras dengan rasa keadilan publik.

Hakim tidak cukup hanya menjadi penyambung peraturan perundang-undangan secara tekstual. Lebih dari itu, hakim harus menjadi penyambung suara keadilan substantif yang tumbuh di tengah kehidupan sosial. Peran tersebut menjadikan hakim sebagai pelindung nilai-nilai hukum sekaligus penjaga moralitas publik yang mendasari kehidupan bernegara yang demokratis.

7. Peradilan Tata Usaha Negara:

Meskipun asas peradilan yang bebas dan tidak memihak juga berlaku dalam konteks peradilan tata usaha negara, namun penegasannya sebagai salah satu pilar utama Negara Hukum

tetap penting untuk disampaikan secara khusus. Peran khusus ini muncul karena peradilan tata usaha negara memiliki fungsi strategis dalam mengontrol kekuasaan administratif. Dalam Negara Hukum, warga negara harus diberi ruang hukum untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan pejabat administrasi negara yang dianggap merugikan.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki peran penting sebagai penjaga keadilan administratif agar tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh aparat pemerintahan. Melalui lembaga ini, warga negara dilindungi dari potensi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik. PTUN menjadi forum hukum yang memberikan sarana koreksi terhadap keputusan administrasi yang tidak adil atau bertentangan dengan hukum.

Penting pula ditekankan bahwa putusan yang dijatuhkan oleh hakim tata usaha negara harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh pejabat yang bersangkutan. Penegakan putusan ini menjadi indikator komitmen negara terhadap supremasi hukum. Jika putusan tidak dijalankan, maka makna keberadaan pengadilan menjadi kehilangan fungsinya sebagai penjamin keadilan bagi rakyat.

Sebagaimana asas umum peradilan yang independen dan tidak memihak, para hakim dalam lingkup peradilan tata usaha negara juga wajib dijamin kebebasan dan netralitasnya. Mereka

harus bebas dari tekanan kekuasaan eksekutif maupun dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, kepercayaan publik terhadap sistem peradilan administrasi dapat tetap terjaga dalam kerangka Negara Hukum yang demokratis.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

Selain peran penting yang dimainkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menjamin perlindungan hak-hak warga terhadap tindakan administratif, Negara Hukum modern juga mengadopsi keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan. Mahkamah ini dapat berdiri sebagai lembaga mandiri yang setara dengan Mahkamah Agung, atau diintegrasikan ke dalam struktur Mahkamah Agung itu sendiri. Keberadaan Mahkamah Konstitusi mencerminkan kemajuan dalam praktik konstitusionalisme kontemporer.

Fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah memperkuat prinsip *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan negara. Lembaga ini berperan sebagai pengawas konstitusional terhadap produk-produk hukum yang dihasilkan oleh legislatif. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai mekanisme koreksi apabila terjadi penyimpangan terhadap norma-norma dasar konstitusi oleh cabang kekuasaan negara lainnya.

Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang

memiliki kedudukan setara. Hal ini bertujuan untuk menjaga stabilitas hubungan antar-lembaga dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Dengan fungsi-fungsi tersebut, Mahkamah Konstitusi menjadi instrumen penting dalam mencegah dominasi satu cabang kekuasaan atas yang lain.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam banyak negara demokrasi saat ini semakin menunjukkan urgensinya sebagai penjaga konstitusi. Karena peran strategis tersebut, Mahkamah Konstitusi layak disebut sebagai salah satu pilar baru dalam membangun dan menjaga tegaknya prinsip-prinsip Negara Hukum modern. Institusi ini bukan hanya pelengkap, tetapi penjaga keutuhan hukum dasar dalam kehidupan ketatanegaraan.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia:

Perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia merupakan elemen fundamental dalam kerangka Negara Hukum. Jaminan hukum terhadap penegakan HAM harus diwujudkan melalui mekanisme yang adil dan dapat diakses oleh seluruh warga negara. Perlindungan ini bukan hanya bersifat normatif, tetapi juga harus diimplementasikan secara konkret dalam sistem hukum dan pemerintahan.

Upaya memasyarakatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia harus terus didorong sebagai bagian integral dari budaya hukum yang demokratis. Dalam Negara Hukum,

penghormatan terhadap HAM menjadi indikator utama kualitas demokrasi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, kesadaran kolektif tentang pentingnya HAM perlu diperkuat melalui pendidikan hukum dan kebijakan publik.

Setiap individu sejak lahir telah memiliki hak-hak dasar yang tidak dapat dicabut dan wajib dihormati oleh negara. Keberadaan negara tidak boleh mereduksi atau meniadakan makna dari kebebasan dan hak-hak asasi tersebut. Sebaliknya, negara justru berkewajiban menjamin agar hak-hak itu tetap utuh dan dapat dinikmati oleh setiap warga tanpa diskriminasi.

Penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan tiang penyangga yang tak terpisahkan dari eksistensi Negara Hukum. Negara yang membiarkan pelanggaran HAM terjadi tanpa mekanisme penyelesaian yang adil tidak dapat dikategorikan sebagai Negara Hukum dalam pengertian substansial. Oleh karena itu, jaminan perlindungan HAM harus menjadi prioritas utama dalam perumusan kebijakan hukum dan pemerintahan.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*):

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat menjadi landasan utama dalam Negara Hukum modern. Prinsip ini menjamin keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan negara, termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya partisipasi publik, hukum

yang dihasilkan diharapkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat.

Hukum tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh penguasa ataupun hanya untuk melayani kepentingan elit tertentu. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menuntut inklusivitas, keadilan, dan keterbukaan. Oleh karena itu, peraturan hukum harus berpihak pada kepentingan umum dan tidak bersifat eksklusif bagi kelompok berkuasa.

Tujuan utama dari hukum dalam negara demokratis adalah menjamin keadilan bagi semua warga negara tanpa diskriminasi. Negara hukum yang ideal bukanlah bentuk *rechtsstaat* yang absolut, melainkan *demokratische rechtsstaat* negara hukum yang demokratis, di mana kekuasaan dibatasi oleh hukum dan dijalankan untuk kepentingan rakyat.

Setiap Negara Hukum yang mengedepankan supremasi hukum, prinsip-prinsip demokrasi harus dijamin. Sebaliknya, dalam setiap negara demokrasi, pelaksanaan kekuasaan harus didasarkan pada hukum sebagai bentuk legitimasi dan pengendali. Keterpaduan antara hukum dan demokrasi inilah yang menjadi fondasi utama bagi terciptanya pemerintahan yang adil dan berkeadaban.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara
(*Welfare Rechtsstaat*):

Hukum berfungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan bersama yang telah disepakati oleh masyarakat. Cita-cita hukum tersebut dapat diartikulasikan melalui dua pendekatan utama, yaitu konsep negara demokrasi dan negara hukum, yang keduanya diarahkan pada peningkatan kesejahteraan publik. Dalam konteks ini, hukum bukan sekadar perangkat normatif, melainkan juga sarana rekayasa sosial yang strategis.

Sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan utama pendirian negara Indonesia meliputi perlindungan seluruh bangsa dan wilayah Indonesia, peningkatan kesejahteraan umum, pencerdasan kehidupan bangsa, serta kontribusi aktif dalam menciptakan perdamaian dunia yang adil dan berkelanjutan. Keempat tujuan ini merupakan fondasi konstitusional yang harus diwujudkan melalui sistem hukum yang efektif dan adil. Dalam hal ini, hukum memiliki peran sentral sebagai medium pencapaian cita-cita nasional.

Negara Hukum Indonesia diposisikan bukan hanya sebagai pelindung hak dan kebebasan warga negara, tetapi juga sebagai penggerak misi berbangsa dan bernegara. Maka, sistem hukum yang dibangun tidak semata-mata bersifat prosedural,

melainkan juga mengandung dimensi misi atau arah tujuan yang lebih luas. Dengan demikian, hukum menjadi kekuatan pengarah pembangunan nasional yang berlandaskan pada prinsip keadilan, kesejahteraan, dan kemanusiaan.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial:

Transparansi dalam proses pembentukan dan penegakan hukum merupakan prinsip penting dalam Negara Hukum modern. Keterbukaan ini memungkinkan masyarakat untuk memberikan pengawasan secara aktif terhadap kelembagaan formal negara. Dengan adanya kontrol sosial yang terbuka, kelemahan-kelemahan dalam sistem hukum dapat dikoreksi melalui partisipasi langsung warga negara.

Keterlibatan masyarakat secara langsung menjadi pelengkap penting dari mekanisme hukum yang bersifat institusional. Hal ini disebabkan karena sistem perwakilan melalui parlemen tidak selalu dapat menjamin tersampainya seluruh aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konsep *representation in ideas* perlu dibedakan dari sekadar *representation in presence*, karena kehadiran fisik wakil rakyat tidak otomatis mencerminkan representasi gagasan publik secara utuh.

Tidak hanya dalam proses legislasi, prinsip transparansi dan partisipasi juga perlu diterapkan dalam penegakan hukum. Aparatur hukum seperti kepolisian, kejaksaan, advokat, hakim,

hingga petugas lembaga pemasyarakatan harus bekerja di bawah pengawasan sosial yang sehat. Dengan begitu, efektivitas, efisiensi, serta jaminan terhadap keadilan dan kebenaran dalam sistem hukum dapat benar-benar diwujudkan.

13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa :

Sejalan dengan tujuan pembentukan Negara Hukum di Indonesia yang didasarkan pada ideologi Pancasila, nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai sila pertama memiliki posisi yang sangat fundamental. Ide kenegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai spiritual dan religius yang menjadi fondasi utama kehidupan berbangsa. Oleh karena itu, prinsip hukum dalam Negara Hukum Indonesia harus selaras dengan nilai-nilai ketuhanan tersebut.

Selain dua belas prinsip utama Negara Hukum modern, Indonesia menambahkan prinsip ketigabelas yang khas, yakni penghormatan terhadap ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasaan Tuhan. Hal ini menegaskan bahwa supremasi hukum yang dianut tidak bersifat sekuler dalam arti menafikan nilai-nilai agama, melainkan mengakui eksistensi Tuhan sebagai landasan etika dan moral dalam kehidupan bernegara.

Pengakuan terhadap supremasi hukum tidak boleh bertentangan dengan keyakinan kolektif bangsa Indonesia terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa. Justru, prinsip hukum

tersebut harus menjadi cerminan kesadaran rasional dalam bernegara yang berpijak pada keimanan. Dengan demikian, hukum tidak hanya bertugas mengatur kehidupan sosial, tetapi juga menjadi ekspresi nilai religius dan spiritual yang menjamin keadilan serta menghormati keberagaman.

Kesadaran hukum dalam Negara Pancasila mengajarkan bahwa hanya Tuhan Yang Maha Esa yang dapat dimutlakkan, sedangkan hubungan antarwarga bersifat nisbi dan setara. Nilai ini melandasi prinsip egalitarianisme dan penghormatan terhadap perbedaan dalam masyarakat majemuk. Oleh sebab itu, cita hukum Indonesia mencerminkan sinergi antara hukum positif dan nilai ketuhanan sebagai jati diri konstitusional bangsa.

1.7.2 Teori Kewenangan

1.7.2.1 Pengertian Kewenangan

Pejabat tata usaha negara memiliki peran sentral dalam melaksanakan tindakan hukum terkait fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Namun, dalam menjalankan wewenanganya, pejabat tersebut harus memiliki dasar kewenangan yang sah dan jelas. Kewenangan inilah yang menjadi legitimasi bagi setiap tindakan administratif yang dilakukan.¹⁹

¹⁹ Ridwan, I. H. J., & Sudrajat, M. A. S. (2020). *Hukum administrasi Negara dan kebijakan pelayanan publik*. Nuansa Cendekia, hlm 23.

Kewenangan merupakan fondasi utama dalam hukum administrasi, sebab hanya dengan kewenangan yang sah suatu tindakan pemerintahan dapat dibenarkan secara hukum. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, istilah kewenangan disamakan dengan wewenang, yaitu hak atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Oleh karena itu, eksistensi dan batas kewenangan menjadi parameter legalitas setiap tindakan pejabat pemerintahan.

Pendapat para ahli mengenai konsep kewenangan bervariasi, termasuk perbedaan antara kekuasaan dan kewenangan, serta perincian tentang atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pemerintahan harus dilandasi oleh kewenangan yang sah, yang diperoleh dari tiga sumber utama: atribusi, delegasi, dan mandat.²⁰ Ketiga bentuk ini menentukan dari mana asal suatu wewenang dan bagaimana wewenang tersebut dapat dijalankan.

1.7.2.2 Jenis-jenis Kewenangan

Kewenangan merupakan elemen dasar dalam hukum administrasi negara, karena legalitas setiap tindakan pejabat publik bergantung pada keberadaan kewenangan yang sah. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan adalah syarat mutlak yang harus dimiliki agar suatu tindakan pemerintahan dapat dibenarkan secara hukum. Istilah “kewenangan” sering disamakan dengan “wewenang” yang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sebagai hak atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

²⁰ Septiany, M. (2024). *Pelaksanaan Kewenangan Auditor Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Prespektif Siyasaah Maliyah (Studi Kasus Pelaksanaan Apbd Provinsi Bengkulu Tahun 2020)* (Doctoral Dissertation, Uin Fatmawati Sukarno Bengkulu), hlm 20.

Dalam konteks administrasi publik, kewenangan membatasi ruang gerak pejabat agar tidak bertindak sewenang-wenang dan selalu berada dalam kerangka hukum yang berlaku. Kewenangan menurut M. Hadjon, kewenangan diperoleh melalui tiga sumber antara lain :²¹

1. Atribusi merupakan sumber kewenangan yang diperoleh secara langsung melalui pembagian kekuasaan negara sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang. Kewenangan jenis ini melekat secara asli pada suatu lembaga negara dan bukan berasal dari pelimpahan. Misalnya, lembaga legislatif memiliki kewenangan membuat undang-undang karena atribusi yang diberikan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, atribusi bersifat konstitutif dan mencerminkan pembagian fungsi kekuasaan secara struktural dalam sistem ketatanegaraan. Pejabat yang memiliki kewenangan atribusi menjalankan tugasnya secara mandiri sesuai norma hukum yang mengaturnya.

2. Delegasi adalah bentuk pelimpahan kewenangan dari suatu organ pemerintahan kepada organ lainnya melalui peraturan perundang-undangan. Dalam delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugat atas penggunaan kewenangan berpindah sepenuhnya kepada penerima delegasi (delegataris). Pemberi delegasi tidak lagi dapat menjalankan kewenangan

²¹ MUNAF, Yusri. Hukum administrasi negara. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016, hlm 53.

tersebut kecuali mencabutnya berdasarkan prinsip *contrarius actus*, yaitu perubahan atau pencabutan hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang mengeluarkan peraturan tersebut dengan aturan yang setara atau lebih tinggi. Delegasi digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan fleksibilitas administrasi dalam sistem pemerintahan. Namun, karena bersifat pelimpahan penuh, kontrol terhadap penggunaannya harus diatur secara ketat.

3. Mandat merupakan pelimpahan kewenangan dalam konteks hubungan hierarkis antara atasan dan bawahan, yang biasanya bersifat rutin. Berbeda dengan delegasi, dalam mandat tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Artinya, pejabat yang memberikan mandat tetap memikul konsekuensi hukum atas tindakan yang dilakukan oleh penerima mandat. Pemberi mandat juga dapat sewaktu-waktu menjalankan kembali kewenangan yang telah dilimpahkan. Mandat lazim digunakan dalam pelaksanaan tugas administratif sehari-hari agar proses pemerintahan tetap berjalan efisien tanpa kehilangan akuntabilitas.

1.7.3 Tinjauan Mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1.7.3.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Prof. Bagir Manan, peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai seperangkat norma yang mengatur perilaku masyarakat

secara umum dan memiliki sifat mengikat.²² Peraturan ini dapat berisi ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status hukum, maupun pengaturan terhadap suatu sistem atau tatanan tertentu. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan bukan sekadar perintah atau larangan, tetapi juga mencakup pengorganisasian struktur hukum dalam masyarakat.

Berbeda pandangan disampaikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie, yang menekankan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan struktur norma hukum yang tersusun secara hierarkis, mulai dari undang-undang hingga peraturan di bawahnya.²³ Menurutnya, peraturan ini mencakup produk hukum yang dihasilkan melalui kerja sama antara lembaga legislatif dan eksekutif, maupun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai pelaksana dari ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pendekatan ini mencerminkan prinsip checks and balances dan pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, peraturan pelaksana pun termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, secara yuridis, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat umum, dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur tertentu. Rumusan ini mempertegas bahwa keabsahan suatu

²² Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi* (Cetakan Kedua), Yogyakarta: FH UII Press, hlm 201.

²³ Jimly Asshiddiqie, S. H. (2021). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika, hlm 6.

peraturan bergantung pada bentuk tertulisnya, substansi hukumnya, otoritas pembuatnya, serta kesesuaiannya dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Definisi tersebut memberikan batasan formal yang penting dalam menilai legitimasi suatu norma hukum.

Dari definisi dalam undang-undang tersebut, dapat ditarik beberapa unsur penting dari peraturan perundang-undangan. Unsur-unsur itu meliputi: (1) berbentuk peraturan tertulis, (2) memuat norma hukum yang bersifat mengikat secara umum, (3) dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang, dan (4) disusun menurut prosedur yang telah ditentukan oleh sistem hukum yang berlaku. Keseluruhan unsur ini menjadi syarat mutlak agar suatu peraturan dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional.

1.7.3.2 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang atau tanpa dasar yang jelas. Hal ini penting untuk menjamin bahwa setiap produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi, efektivitas, dan keberterimaan di tengah masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Kejelasan Tujuan

Setiap peraturan harus dibentuk dengan tujuan yang jelas dan terukur. Artinya, peraturan tidak boleh dibentuk sekadar memenuhi

kepentingan sesaat atau tekanan politik, melainkan harus menjawab kebutuhan hukum masyarakat atau negara yang nyata dan strategis. Tujuan yang kabur hanya akan menimbulkan ambiguitas dalam implementasi.

2. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Suatu peraturan hanya sah apabila dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang secara konstitusional dan undang-undang diberi kewenangan untuk itu. Ini merupakan prinsip legalitas yang menekankan pentingnya kompetensi kewenangan dalam pembuatan hukum agar tidak terjadi *ultra vires* atau tindakan melampaui wewenang.

3. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Sistem peraturan perundang-undangan yang menganut asas hierarki sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 UU 12/2011, sangat penting untuk menjaga agar setiap jenis peraturan memuat materi yang sesuai. Misalnya, Undang-Undang harus berisi materi yang menyangkut hak-hak warga negara, sedangkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana tidak boleh melampaui atau bertentangan dengan Undang-Undang.

4. Dapat Dilaksanakan

Asas ini menuntut bahwa suatu peraturan harus realistis untuk diterapkan. Tidak boleh ada norma yang muluk-muluk atau tidak operasional karena dapat menimbulkan stagnasi kebijakan atau

penyimpangan dalam pelaksanaan. Faktor seperti kesiapan sumber daya, infrastruktur hukum, dan aparatur pelaksana harus dipertimbangkan sejak awal.

5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan harus membawa manfaat nyata bagi masyarakat dan penyelenggaraan negara. Kedayagunaan merujuk pada kebermanfaatan dalam arti luas, sedangkan kehasilgunaan lebih menekankan pada efektivitas implementasi. Asas ini menguji apakah keberadaan peraturan benar-benar menyelesaikan persoalan atau justru menimbulkan masalah baru.

6. Kejelasan Rumusan

Bahasa hukum dalam setiap peraturan harus disusun dengan menggunakan istilah yang baku, sistematis, dan tidak multitafsir. Kejelasan rumusan ini merupakan fondasi penting dalam mencegah interpretasi yang keliru oleh penegak hukum maupun masyarakat. Peraturan yang tidak jelas berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum (legal uncertainty).

7. Keterbukaan

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan dan partisipatif. Publik perlu diberi ruang untuk memberikan masukan melalui mekanisme uji publik, RDP (rapat dengar pendapat), atau konsultasi publik lainnya. Keterbukaan ini tidak hanya memperkuat legitimasi hukum, tetapi juga menjadi manifestasi dari prinsip demokrasi konstitusional.

1.7.3.3 Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Sistem hukum nasional Indonesia menganut asas legalitas yang mensyaratkan bahwa segala bentuk tindakan penyelenggara negara harus didasarkan pada hukum yang sah dan tertulis. Dalam konteks ini, pembentukan dan penerapan hukum positif harus mengacu pada susunan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022). Ketentuan ini memuat struktur norma hukum yang bersifat bertingkat dan berjenjang, yang berarti semakin tinggi kedudukan suatu peraturan, maka semakin kuat daya mengikat dan daya berlakunya.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya harus selaras dengan norma-norma konstitusi. Sebagai *grundnorm*, UUD 1945 tidak dapat diubah sembarangan, melainkan melalui mekanisme perubahan yang ketat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)

Ketetapan MPR yang masih berlaku hingga saat ini merupakan produk hukum yang berada di bawah UUD namun di atas Undang-

Undang. Meskipun kewenangan MPR untuk menetapkan ketetapan telah dibatasi sejak amandemen UUD 1945, Tap MPR yang bersifat normatif dan belum dicabut tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai bagian dari sistem peraturan.

3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Undang-Undang adalah produk legislatif yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden, berisi norma hukum yang mengatur kepentingan umum secara luas. Sementara itu, Perpu adalah bentuk legislasi eksekutif yang diterbitkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan memaksa, dengan konsekuensi harus mendapat persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya untuk memperoleh legitimasi sebagai Undang-Undang.

4. Peraturan Pemerintah (PP)

PP merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang yang ditetapkan oleh Presiden guna menjabarkan lebih lanjut ketentuan normatif dalam Undang-Undang. Fungsi PP adalah untuk memberikan teknis operasional terhadap norma-norma umum dalam UU agar dapat diterapkan secara konkret.

5. Peraturan Presiden (Perpres)

Perpres ditetapkan oleh Presiden untuk menyelenggarakan perintah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, serta mengatur hal-hal yang menjadi kewenangan Presiden secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam praktik ketatanegaraan,

Perpres banyak digunakan sebagai sarana pengaturan kebijakan publik nasional.

6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi)

Perda Provinsi adalah produk hukum daerah yang dibentuk oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur sebagai kepala daerah. Perda ini mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi sesuai dengan prinsip otonomi daerah, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota)

Perda Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota untuk mengatur kepentingan lokal masyarakat sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan wilayah masing-masing. Perda ini memiliki kedudukan hukum yang sejajar dengan Perda Provinsi, namun ruang lingkup pengaturannya lebih spesifik terhadap urusan kabupaten atau kota.

1.7.3.4 Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Dan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota

Secara umum, proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) terdiri atas lima tahapan utama, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, serta pengundangan. Kelima tahapan ini diatur secara sistematis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setiap tahapan memiliki karakteristik, tujuan, serta aktor yang berbeda, namun saling

berkaitan dalam kerangka sistem legislasi daerah yang demokratis dan akuntabel. Tahapan-tahapan tersebut antara lain :

1. Perencanaan

Tahap awal dari pembentukan Perda adalah perencanaan, yang dilaksanakan melalui penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda memuat daftar rencana peraturan daerah yang mencakup judul, materi yang akan diatur, serta kesesuaiannya dengan norma hukum lain dalam sistem perundang-undangan. Baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, Prolegda harus memuat informasi yang telah dikaji secara menyeluruh dalam bentuk naskah akademik. Di tingkat provinsi, penyusunan Prolegda merupakan kerja bersama antara DPRD dan pemerintah daerah, dengan mempertimbangkan aspirasi publik, perintah regulasi yang lebih tinggi, dan prioritas pembangunan daerah.

Materi muatan dalam Prolegda provinsi harus mencakup alasan filosofis, tujuan regulatif, jangkauan pengaturan, serta implikasi hukum dari Perda yang dirancang. Prolegda ditetapkan setiap tahun sebelum pembahasan APBD Provinsi dan disusun berdasarkan asas kebutuhan hukum masyarakat daerah. Dalam kondisi tertentu seperti keadaan darurat atau kerja sama dengan pihak luar, Rancangan Perda dapat diajukan di luar Prolegda dengan persetujuan legislatif dan biro hukum. Koordinasi antara lembaga

legislatif dan eksekutif dalam penyusunan Prolegda diatur melalui peraturan internal DPRD dan difasilitasi oleh biro hukum daerah.

2. Penyusunan

Tahapan penyusunan dilakukan oleh pihak yang berwenang, yaitu DPRD provinsi atau gubernur. Rancangan Perda juga dapat diinisiasi oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau badan legislasi DPRD yang kompeten. Rancangan tersebut wajib disertai penjelasan dan/atau naskah akademik sebagai dasar analisis rasional dan empiris. Penyusunan dimulai dari perumusan naskah akademik, diselaraskan oleh biro hukum, dan dilanjutkan dengan pembentukan tim penyusun lintas sektor, termasuk unsur pemerintah dan perancang peraturan.

Dalam proses penyusunan, tim dapat melibatkan tenaga ahli atau akademisi untuk menjamin kualitas dan kedalaman regulasi. Setelah rancangan selesai disusun, dilakukan paraf koordinasi oleh pemrakarsa dan penyusun sebagai bentuk konsensus teknis. Kemudian, dilakukan harmonisasi dan pemantapan oleh biro hukum dengan dukungan kementerian terkait. Setelah itu, rancangan diserahkan kepada gubernur untuk proses lebih lanjut dalam pembahasan bersama DPRD.

3. Pembahasan

Pembahasan dilakukan oleh DPRD provinsi dan gubernur secara bersama-sama melalui dua tingkat pembicaraan. Tahap

pertama meliputi penyampaian penjelasan resmi, pandangan umum fraksi, serta tanggapan antara legislatif dan eksekutif. Baik rancangan dari DPRD maupun gubernur, masing-masing memuat latar belakang, tujuan, sasaran, serta materi pokok yang hendak diatur. Tujuannya adalah memastikan bahwa substansi Perda sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Pembicaraan tingkat kedua terdiri dari penyampaian laporan akhir oleh badan legislatif yang menangani, pandangan akhir fraksi, dan keputusan paripurna yang disertai dengan persetujuan lisan dari anggota DPRD. Bila tidak tercapai kesepakatan dalam pembahasan tingkat II, maka keputusan diambil melalui mekanisme pemungutan suara terbanyak. Rancangan Perda yang tidak disetujui tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama, sebagai bentuk penghormatan terhadap asas finalitas pembahasan legislatif.

4. Penetapan/Pengesahan

Setelah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur, Rancangan Perda diserahkan kepada gubernur untuk ditetapkan dalam waktu paling lama tujuh hari. Penetapan dilakukan dengan menandatangani naskah Perda dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak persetujuan bersama dicapai. Apabila dalam waktu tersebut gubernur tidak menandatangani, Perda tetap sah dan harus diumumkan sesuai ketentuan. Naskah yang sah akan diberi nomor

dan tahun oleh sekretaris daerah sebagai bagian dari administrasi formal.

5. Pengundangan

Langkah akhir dalam pembentukan Perda adalah pengundangan, yaitu proses mengumumkan Perda dalam Lembaran Daerah oleh sekretaris daerah. Penjelasan atau lampiran dari Perda akan dicantumkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Peraturan Daerah mulai berlaku dan mengikat setelah diundangkan, kecuali jika dinyatakan lain dalam ketentuan peraturan tersebut. Proses pengundangan ini penting sebagai bagian dari prinsip publikasi hukum agar masyarakat mengetahui dan menaati ketentuan hukum yang baru.