

KONSISTENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN HIERARKI PERUNDANG-UNDANGANDALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM

Consistency of Local Regulations Establishment based on the Hierarchy of Statutory in the Legal Political Perspective

Afric Stanley Simamora

afric.simamora@student.uhn.ac.id

Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan

Janpatar Simamora

Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan

patarmora@yahoo.com

Abstrak

Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk menjalankan roda pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara. Dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan harmonis diperlukan peraturan daerah yang sejalan dengan substansi materi, hak asasi manusia, kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. Terdapat bentuk hubungan komunikasi, konsultasi, klarifikasi Raperda yang diterapkan antara instansi Pemerintah dengan aparat di daerah yang selama ini masih kurang efektif, selain itu optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dan Anggota Dewan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota adalah salah satu faktor yang menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya. Disharmonisasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga merupakan faktor penting di mana langkah pembinaan yang dilakukan oleh instansi pusat kepada aparat pemerintah daerah dalam penyusunan Perda masih dikatakan belum optimal dan merata serta tidak adanya kerangka acuan yang jelas bagi daerah mengenai tata laksana harmonisasi Raperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan Peraturan lainnya. UU No.12 Tahun 2011 telah memiliki rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi PUU termasuk Perda.

Kata Kunci: *Konsistensi Peraturan Daerah, Hierarki Perundang-undangan, dan Politik Hukum*

Abstract

The local government is an extension of the central government to run the government in order to achieve the purpose of the state. In order to realize effective regional governance and harmonious required local regulations in line with the substance of the material, human rights, public interest and does not conflict with other regulations

thereon. There are forms of relationship communication, consultation, clarification drafts are applied between Government agencies with the authorities in the area for less than effective, in addition to the optimization of the minimal role of the Governor and Members of the Board in developing and overseeing the regional administration is one of the factors that make local regulation do not have a clear substance and in accordance with usefulness. Disharmony between central government and local governments are also an important factor which the step coaching is done by the agency Centre for local government apparatus in the preparation of the Regulation is still said to be not optimal and equitable then not their frame of reference is clear to the area of the administration of the harmonization of the draft law as an instrument important in order to maintain the harmonization of laws with other regulations. Law No.12 of 2011 has had signs which point to the importance of harmonization of rules including local regulations.

Keywords : *Consistency Local Regulation, Hierarchy Regulatory and Political of Law*

A. Pendahuluan

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan (PUU) sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian PUU memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang

mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan sinkronisasi dengan PUU lainnya. Sampai akhir 2016 terdapat lebih dari 3000 Perda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri dimana proses pembuatan perda jelas sangat menghabiskan nominal keuangan negara.¹ Dengan demikian pembentukan perda saat ini menunjukkan masih tidak konsisten dengan bunyi amanat dari pembentukan undang-undang. Terdapat faktor-faktor yang mendasari muatan perda yang dirancang tidak sesuai dengan substansi bahkan bertentangan

¹ Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumolo usai mengukuhkan Dewan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) di JiExpo, Kemayoran, Jakarta Utara, *kompas.com*, Kamis (5/5/2016).

dengan aturan di atasnya seperti hubungan antara instansi Pemerintah dengan aparat di daerah yang selama ini masih kurang efektif, selain itu optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dan Anggota Dewan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota yang saat ini juga menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya.

B. Metode Penelitian (Times New Roman 12, Bold)

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif dengan teknik pengumpulan data kepustakaan. Dalam hal ini, penulis menggunakan beberapa literatur dari berbagai buku yang menerangkan tentang sistem pembentukan peraturan daerah di Indonesia yang penulis jadikan pedoman dalam penulisan ini. Konsep hukum dalam penulisan ini menggunakan metode doktrinal yang bersaranakan prespektif logika deduksi untuk membangun sistem hukum positif yang ideal dan sesuai dengan tatanan hierarkhi.

C. Pembahasan

Pembahasan langsung dibuat menjadi sub-sub judul sesuai dengan persoalan

yang dibahas. Pembahasan berisi uraian yang menjawab pertanyaan dan/atau permasalahan penelitian/penulisan.

Penulis bisa menggunakan sub-sub bahasan untuk memudahkan penyampaian pokok-pokok pemikiran. Dengan format sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Sesuai Hierarkhi Perundang-Undangan

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas:²

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota,

² Bagir Manan dalam Tjandra, W. Riawan dan Harsono, Kresno Budi. (2009). *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, p. 13.

yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah *Qanun*. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.³

Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat. Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.⁴

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah

³ Yasir, Armen. (2007). *Hukum Perundang-undangan*. Lampung: Universitas Lampung, p.85

⁴ Van Der Tak dalam Syamsudin, Aziz. (2011). *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Garfika, p. 13.

daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana PUU lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum PUU harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain.⁵

Perda sebagai salah satu PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis

dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.23/ 2014. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2004 dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi, selain itu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten /kota.

2. Aspek Pengaturan Peraturan Daerah

a. Kedudukan dan Landasan Hukum

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah

⁵ Ghani, Abdul. (1990). *Hukum dan Politik*. Jakarta: Ghalia, p. 32.

mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren dan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11-14 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti PP No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan perkembangan pada sektor pemerintah, di bidang kepegawaian juga mengalami perubahan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kembali perangkat daerah mengikuti dan menyesuaikan pada dinamika tersebut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pasal 1 menyebutkan bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi

kewenangan Daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada undang-undang meliputi Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur dan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) tersebut.

Berdasarkan Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan, PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.12/2011), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU (Pasal 3 ayat (1) UU No.12/2011, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No.12/2011 jo Pasal 237 UU No. 23/2014.⁶

b. Materi muatan Perda

⁶ H.A.W, Widjaja. (2010). *Otonomi daerah*. Jakarta: Grafindo, p. 24.

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.12/2011 dan UU No.22 /2014. Pasal 14 UU No.10 /2004 menyatakan: "*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi*". Pasal 6 UU No.12/2011 jo Pasal 237 UU No.23 /2014, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 250 ayat (1) dan (2) UU No.23 /2014 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 250 ayat (2) UU No.23/2014 dijelaskan bahwa "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004).

Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan /atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal. Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten /kota.⁷

Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158), sedangkan pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Raperda tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui kepala daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Raperda Provinsi untuk dievaluasi untuk diuji kesesuaiannya dengan UU No.28 /2009, PUU lain yang lebih tinggi dan /atau kepentingan umum. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur/bupati /walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali

⁷ NPD, Budiman. (2005). *Ilmu Pengantar Perundang-Undnagan Ull press Yogyakarta*, p.33

kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Mekanisme tersebut berlaku *mutatis mutandis* bagi Raperda kabupaten /kota tentang pajak redistribusi dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sesuai ketentuan Pasal 18 UU No.26 /2007, penetapan Raperda provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU; dan penetapan Raperda kabupaten /kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU setelah mendapatkan rekomendasi gubernur. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara persetujuan substansi dimaksud diatur dalam PP No.15 /2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Sesuai PP ini, persetujuan bersama Raperda provinsi tentang RTRW antara gubernur dengan DPRD provinsi yang didasarkan pada persetujuan substansi dari Menteri PU, dan kewajiban untuk menyampaikan Raperda tersebut kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Mekanisme ini berlaku

mutatis mutandis bagi Raperda RTRW kabupaten /kota dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur.⁸

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 249 (1) UU No.23 Tahun 2014. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda Provinsi dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Menteri sedangkan Perda Kabupateen /kota dapat dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima

⁸ Soejito, Irawan. (2000). *Teknik membuat Peraturan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, p. 67.

keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan pada Presiden dan Bupati/walikota dapat mengajukan keberatan pada Menteri dalam waktu 14 hari sejak pembatalan diterima.

3. Harmonisasi dan Problematika Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri telah tercatat lebih dari 3000 Perda yang dibatalkan dan masih terdapat ribuan Perda yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan pada akhir tahun 2016. Perda yang dibatalkan pada umumnya Perda tentang pajak dan retribusi daerah. Sebelum berlakunya UU No.32/2004 sampai UU No.23 /2014 tentang pemerintah daerah sudah terdapat sekitar 8000 perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 perda tersebut terindikasi bermasalah. Perda-perda yang mengatur pajak dan retribusi atau bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi dan dinilai telah menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi.⁹

Perda dibatalkan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dikategorikan karena alasan teknis yuridis seperti dasar hukum membentuk Perda tidak tepat, alasan yang bersifat substansial atau alasan yang dipandang prinsipil misalnya mengandung ketentuan yang diskriminatif atau melanggar HAM. Beragamnya pertimbangan pembatalan Perda hingga saat ini belum terdapat kesesuaian data yang konkrit mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya disharmonisasi Perda dengan PUU.

Apabila ditinjau dari kemungkinan besar dalam setiap pembentukan perda bermasalah terdapat satu atau lebih persoalan seperti daerah menganggap dengan tidak adanya kerangka acuan yang jelas dalam membentuk Perda maka pembentukan Perda mengabaikan ketentuan - ketentuan prinsip

⁹ Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo usai mengukuhkan Dewan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia , Kemayoran, Jakarta Utara, *kompas.com*

mengenai asas dan materi muatan Pembentukan Perda sebagaimana ditetapkan UU No.12 /2011 dan UU No.23 Tahun 2014. Daerah memahami prinsip-prinsip pengaturan penyusunan Perda sesuai UU No.11 /2011 dan UU No .23/2014 namun kurangnya kapasitas pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan teknik-teknik perumusan norma yang dinilai tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan juga termasuk masalah baru dalam pembentukan Perda di Daerah.

Kurangnya pemahaman substansi dan nilai kebangsaan dikalangan penyusun perda mengenai teknik penyusunan peraturan daerah yang antara lain disebabkan oleh kurangnya pengalaman penyusun perda mengenai ilmu pengetahuan perundang-undangan dan teknik penyusunan perda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan menjadikan Perda banyak ditolak karena tidak sejalan dengan substansi materi bahkan bertentangan dengan PUU lainnya. Hal tersebut juga disebabkan karena langkah-langkah pembinaan yang dilakukan oleh instansi Pusat kepada aparatur pemerintah daerah dalam

penyusunan Perda kemungkinan belum optimal dan belum merata. Belum adanya kerangka acuan yang jelas bagi daerah mengenai tata laksana harmonisasi Raperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan PUU.

Terdapat bentuk-bentuk hubungan komunikasi, konsultasi, klarifikasi Raperda antara instansi Pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan yang kemungkinan masih kurang efektif menjadikan Perda ditolak, selain itu optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten /kota adalah salah satu faktor yang menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya. Perlu dicermati berbagai persoalan yang kemungkinan bersumber dari sisi Pemerintah yang mempersulit Pemda dalam menyusun Perda, seperti :

- c. PUU yang menjadi landasan atau pedoman Perda dalam menyusun Perda mengalami perubahan atau pergantian yang cepat dan daerah kurang siap menyikapi perubahan tersebut.
- d. PUU menjadi landasan atau pedoman bagi daerah dalam

menyusunan Perda terlambat diterbitkan.

- e. Secara teknis, lingkup PUU yang harus diharmonisasi oleh daerah banyak dan beragam mulai dari UU sampai dengan Peraturan Menteri, sehingga proses harmonisasi Raperda membutuhkan waktu dan energi yang lebih banyak.

Inkonsistensi peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat dapat berdampak terjadinya kekeliruan daerah dalam menentukan ketentuan acuan hukum. Hal ini bisa juga terjadi dalam hal terdapat peraturan pelaksanaan yang dipandang tidak sesuai dengan dengan UU pokoknya.

- f. Kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan menimbulkan perbedaan persepsi dan pemahaman antara aparaturnya daerah dengan instansi Pemerintah.
- g. Ketidaksiapan Pemerintah dalam menyediakan ketentuan mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan suatu urusan pemerintahan tertentu dapat mendorong daerah mengambil inisiatif - inisiatif sendiri dengan membuat peraturan atau kebijakan yang dapat bertentangan dengan PP.
- h. Pendelegasian pengaturan suatu hal tertentu dalam PUU kepada Perda yang tidak jelas terutama lingkup materi muatan yang diperintahkan untuk diatur Perda, dapat mempersulit daerah dalam menyusun Perda. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan

daerah yang tidak spesifik menyebut tingkatan Perda dapat berpotensi menimbulkan perselisihan kewenangan dan tumpang tindih pengaturan.

- i. Koordinasi antara instansi Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah kemungkinan belum sinergis dan terpadu.

Harmonisasi PUU adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu PUU dengan PUU lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih (*Over Lapping*), inkonsistensi atau konflik /perselisihan dalam pengaturannya. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki PUU sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua PUU termasuk Perda baik secara vertikal maupun horisontal.¹⁰

D. Kesimpulan

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi dengan diberlakukannya UU No.23 Tahun 2014 perubahan dari UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan

¹⁰ Ranggawidjaja, Rosyidi dikutip oleh Soimi. (2010). *Pembentukan Peraturan Negara DiIndonesia*. Jakarta, p. 27

baik. Sesuai ketentuan Pasal 250 ayat (2) UU Nomor 23/2014 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Dalam hal Perda Provinsi dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Menteri sedangkan Perda Kabupaten /kota dapat dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Perda yang dibatalkan disebabkan karena baik dalam prosedur pembentukan dan muatan substansi peraturannya bertentangan dengan PUU dan nilai-nilai kebangsaan.

Dalam rangka harmonisasi Perda dan PUU diharapkan Kementerian terkait yang diberi tugas menangani peraturan daerah agar segera mendesign program dan kegiatan bertahap dan terencana mulai dari kegiatan identifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah, penentuan program penanganan, evaluasi dan *monitoring* perkembangan mengenai intensitas dan bobot penerapan di semua daerah. Peraturan daerah harus sesuai dengan aturan di atasnya dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan nilai dasar dari Pancasila.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. (2000). *Penataan Sumber Tertib Hukum*. Jakarta: JakartaPress.

Farida, Maria. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan Dasar Pembentukannya*.

Jakarta: Kanisus.

Ghani, Abdul. (1990). *Hukum dan Politik*. Jakarta: Ghalia.

H.A.W, Widjaja. (2010). *Otonomi Daerah*. Jakarta: Grafindo.

Kelsen, Hans. (2006). *Terjemahan Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nuansa.

MD, Moh Mahfud, 2010. *Menegakan Politik Hukum*, Grafindo: Jakarta.

Budiman, NPD. (2005). *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. Yogyakarta:

UII Press.

Ranggawidjaja, Rosyidi. (2010). *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Jakarta.

Soejito, Irawan. (2000). *Teknik membuat Peraturan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.

Syamsudin, Aziz. (2011). *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Garfika.

Tjandra.W., Riawan dan Harsono, Kresno Budi. (2009). *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.

Yasir, Armen. (2007). *Hukum Perundang-undangan*. Lampung: Universitas Lampung.

: *Memahami Secara Kontektual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, Yogyakarta : Insist Press, 2014.

Peraturan Perundang – Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No.17 Tahun 2014
tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
Undang-Undang No. 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011
tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009
tentang Pajak dan Retribusi

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010
tentang Pedoman Penyusunan
Peraturan DPRD tentang Tata
Tertib DPRD.