

Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum

Afric Stanley Simamora¹ Janpatar Simamora²

Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen, Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara,
Indonesia^{1,2}

Email: afric.simamora@student.uhn.ac.id¹ patarmora@yahoo.com²

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*

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, dan 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 aparatur 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, Politik Hukum



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

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 kaitannya 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 di mana proses pembuatan Perda jelas sangat menghabiskan nominal keuangan negara (Tjahjo Kumolo, 2016). 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 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.

METODE PENELITIAN

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 perspektif logika deduksi untuk membangun sistem hukum positif yang ideal dan sesuai dengan tatanan hierarki.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Peraturan Daerah Sesuai Hierarki Perundang-Undangan

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Wali Kota). Materi muatan Peraturan Daerah mencakup seluruh materi yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas: (Bagir Manan, 2009)

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

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah Qanun, sedangkan di Provinsi Papua, dikenal dengan istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota serta tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tetap memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan Peraturan Daerah harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan

perundang-undangan yang baik. Masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis, dalam proses penyusunan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (Yasir, 2007). Peraturan Daerah mulai berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Setelah ditetapkan, Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada pemerintah pusat paling lambat 7 (tujuh) hari. Jika terdapat Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat menetapkan Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Namun, Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan ini dilakukan oleh Sekretaris Daerah (Van Der Tak, Syamsudin, Aziz, 2011). Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam hal ini, sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan daerah lainnya. Diharapkan Peraturan Daerah dapat secara sinergis mendukung program-program pemerintah di daerah. Sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangannya, Peraturan Daerah memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid*, *legal certainty*). Agar dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. Konsistensi dalam perumusan, yaitu dalam peraturan yang sama harus tetap terjaga hubungan
2. Sistematis antar kaidahnya
3. Penggunaan struktur dan bahasa yang baku
4. Harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan agar tidak saling bertentangan. (Ghani, Abdul, 1990)

Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, Peraturan Daerah memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis, sebagaimana diatur dalam: Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan perundang-undangan terkait daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No. 23 Tahun 2014. Selain itu, pelaksanaan kewenangan dan tugas DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah diatur dalam: UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah tunduk pada: UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menggantikan UU No. 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU No. 34 Tahun 2004. Selain itu, Peraturan Daerah yang berkaitan dengan penataan ruang mengacu pada: UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, guna memastikan keselarasan antara RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Aspek Pengaturan Peraturan Daerah

1. Kedudukan dan Landasan Hukum. Sesuai dengan asas desentralisasi, daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam rangka mengatur urusan pemerintahan sendiri. Kewenangan daerah mencakup semua urusan pemerintahan, kecuali bidang politik

luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam Pasal 11-14 UU No. 23 Tahun 2014, yang kemudian diperjelas melalui PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, serta Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah juga menetapkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan tugas pemerintahan daerah, diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan. Dalam bidang kepegawaian, terjadi perubahan dengan diundangkannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang diikuti dengan penyesuaian perangkat daerah berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan Daerah mencakup: Peraturan Daerah Provinsi, yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota, Sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah tunduk pada asas hierarki peraturan, di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Widjaja, H.A.W, 2010).

2. Materi Muatan Peraturan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.12/2011 dan UU No.23/2014. 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, serta 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 menetapkan bahwa materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, seperti asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Yang terpenting, ketentuan Pasal 250 ayat (1) dan (2) UU No.23/2014 menyatakan bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 250 ayat (2) UU No.23/2014 dijelaskan bahwa "bertentangan dengan kepentingan umum" berarti kebijakan yang mengganggu kerukunan masyarakat, pelayanan umum, ketenteraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya, pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda mencakup mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d. Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, dan Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004). Evaluasi ini bertujuan untuk melindungi kepentingan umum serta menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan peraturan perundang-undangan 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. 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.

Harmonisasi dan Problematika Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, lebih dari 3000 Perda telah dibatalkan, dan masih terdapat ribuan Perda yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan pada akhir tahun 2016. Perda yang dibatalkan umumnya terkait pajak dan retribusi daerah. Sebelum berlakunya UU No.32/2004 hingga UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terdapat sekitar 8000 Perda tentang pajak dan retribusi daerah, di mana lebih dari 3000 di antaranya bermasalah. Perda-perda tersebut dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta dinilai menyebabkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi. (Tjahjo Kumolo, 2010) Pembatalan Perda didasarkan pada berbagai pertimbangan, seperti:

1. Aspek teknis yuridis - Ketidaktepatan dasar hukum pembentukan Perda.
2. Aspek substansial - Muatan Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Aspek prinsipil - Adanya ketentuan yang diskriminatif atau melanggar hak asasi manusia (HAM).

Berbagai faktor penyebab disharmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Kurangnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip penyusunan Perda yang sesuai dengan UU No.12/2011 dan UU No.23/2014.
2. Minimnya kapasitas dalam teknik perumusan norma hukum yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kurangnya pembinaan oleh pemerintah pusat kepada aparat pemerintah daerah dalam penyusunan Perda.
4. Belum adanya pedoman harmonisasi Raperda yang jelas.
5. Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam proses harmonisasi Raperda.
6. Tidak optimalnya peran Gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Hambatan lain dalam harmonisasi peraturan daerah meliputi:

1. Perubahan peraturan perundang-undangan yang cepat sehingga daerah kesulitan menyesuaikan.
2. Keterlambatan penerbitan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan penyusunan Perda.
3. Lingkup peraturan yang harus diharmonisasi luas dan beragam, mulai dari UU hingga Peraturan Menteri.
4. Kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan yang menyebabkan perbedaan persepsi antar aparat daerah dan pemerintah pusat.
5. Pendelegasian pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, sehingga menyulitkan daerah dalam menyusun Perda.
6. Kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Perda.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan proses yang diarahkan untuk mencapai keselarasan dan keserasian antara satu peraturan dengan peraturan lainnya, sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau inkonsistensi dalam pengaturannya. Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, proses harmonisasi mencakup semua peraturan, termasuk Perda, baik secara vertikal maupun horizontal. (Ranggawidjaja, Rosyidi, 2010)

KESIMPULAN

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 sebagai perubahan dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, diperoleh gambaran umum bahwa perda-perda yang telah dibentuk masih dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan adanya ketidakharmonisan antara peraturan pusat dan peraturan daerah. Sesuai ketentuan Pasal 250 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Jika perda provinsi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dapat dibatalkan oleh Menteri, sedangkan perda kabupaten/kota dapat dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Perda yang dibatalkan biasanya disebabkan oleh prosedur pembentukan yang tidak sesuai atau muatan substansi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta nilai-nilai kebangsaan. Dalam rangka harmonisasi perda dan peraturan perundang-undangan, diharapkan kementerian terkait yang bertanggung jawab dalam menangani peraturan daerah segera mendesain program dan kegiatan yang bertahap serta terencana, mulai dari identifikasi permasalahan di masing-masing daerah, penentuan program penanganan, hingga evaluasi dan monitoring intensitas serta bobot penerapan perda di seluruh daerah. Peraturan daerah harus sesuai dengan aturan di atasnya serta tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan nilai-nilai dasar Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2000). *Penataan Sumber Tertib Hukum*. Jakarta: Jakarta Press.
- Budiman, NPD. (2005). *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Farida, Maria. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan Dasar Pembentukannya*. Jakarta: Kanisus.
- Ghani, Abdul. (1990). *Hukum dan Politik*. Jakarta: Ghalia.
- Kelsen, Hans. (2006). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nuansa.
- Mahfud MD, Moh. (2010). *Menegakkan Politik Hukum*. Jakarta: Grafindo.
- 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 Grafika.
- Tjandra, Riawan W. & Harsono, Kresno Budi. (2009). *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Widjaja, H.A.W. (2010). *Otonomi Daerah*. Jakarta: Grafindo.
- Yasir, Armen. (2007). *Hukum Perundang-Undangan*. Lampung: Universitas Lampung.
- Memahami Secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012. Yogyakarta: Insist Press, 2014.