

**PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERKEMBANGAN
DAN PERMASALAHANNYA
(Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)**

Suwandi

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Jalan Raya Gandul Nomor 4 Cinere Depok Jawa Barat 16521

Email : suwandishmh56@gmail.com

(Naskah diterima 21/09/2018, direvisi 23/10/2018, disetujui 23/10/2018)

Abstract

Law Number 23 of 2014 amended several times, the last one with Law number 9 of 2015 on Second Amendment of Law Number 23 of 2014 on Regional Government, has changed the government system from centralization to decentralization (regional autonomy). The change gives an impact to the regional governance (provinces or cities). Therefore every policy must be in line with and based on regulation. The regulation in this context is Regional Regulation. There are many Regional Regulations used as references to do the governance in regions, some of them are Regional Tax and Regional Retribution. Unfortunately many legalized regional regulations invites many problems and lead to rejection. Law Number 12 of 2011 on Establishment of Legislation and Presidential Decree on 87 of 2014 on Implementation of Law Number 12 of 2011 on Establishment of Legislation regulate ways, mechanisms, procedures of the establishment of legislation from planning to issuance and distribution, to be used as a guidance and/or reference to establish the legislation. Those guidance and reference are to avoid any clash with any other vertical or horizontal regulation, to meet public interests, decencies, and human rights. Therefore, the writer discusses the Establishment of Legislation Development and Problems due to many problematic District Regulations that result to rejection. Consequently it is necessary to do a jurisdictional normative and theoretical study and a number of efforts before the legalization and issuance of the Regional Regulations.

Keywords: Formation, Local Regulation, Impelementasi, Effective, Society.

Abstrak

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengubah sistem pemerintahan negara dari sistem Sentralisasi kepada system Desentralisasi (otonomi daerah). Perubahan tersebut berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah (provinsi, kabupaten/kota). Karena itu setiap kebijakan harus dibarengi dengan aturan sebagai landasan hukum dalam mengambil sebuah kebijakan. Landasan hukum dimaksud adalah Peraturan Daerah (PERDA). Begitu banyak bermunculan Perda-Perda yang dijadikan landasan hukum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Utamanya Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun disayangkan Perda-Perda yang telah dibuat, bahkan sudah di sahkan dan di undangkan banyak bermasalah dan dibatalkan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tatacara, mekanisme, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dan penyebarluasan, untuk dijadikan pedoman dan/atau acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, agar peraturan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sederajat, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, dan hak asasi manusia. Penulis mengangkat masalah Pembentukan Perda Perkembangan dan Permasalahannya ini dengan pertimbangan dan pemikiran karena begitu banyaknya Perda-Perda yang bermasalah dan dibatalkan. Sehingga perlu dilakukan kajian baik secara yuridis normative maupun teoritis, serta upaya yang harus dilakukan sebelum Peraturan Daerah tersebut disahkan atau ditetapkan dan diundangkan.

Kata Kunci : Pembentukan, Perda, Impelementasi, Efektif, Masyarakat.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679), telah merubah sistem Pemerintahan negara dari sistem Sentralisasi ke sistem Desentralisasi (otonomi daerah). Otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan merupakan pemenuhan tuntutan masyarakat daerah pada pemerintah yang diwujudkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan*". Wujud dari otonomi daerah tersebut, daerah diberi wewenang mengatur diri sendiri sesuai dengan kondisi, aspirasi masyarakat dan karakteristik lokal masing-masing daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut tertuang dalam suatu kebijakan dan program bagi daerah dalam melaksanakan otonominya hanya berlaku dalam batas yuridiksi daerah yang bersangkutan.

Dalam menentukan perumusan kebijakan dan program tersebut, ada 3 (tiga) kompleksitas yang perlu diperhatikan oleh pemangku kepentingan di daerah yaitu; sebagai rencana strategis jangka panjang; sebagai acuan dasar kebijakan pembangunan sektoral; dan sebagai kontrak sosial. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah otonom ini diberikan kepada daerah dilaksanakan untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam

Undang-Undang Nomor Nomo 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan antara pemerintah Pusat, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/ Kota yang tercantum dalam lampiran undang-undang tersebut. Kebijakan tersebut menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan tentang bagaimana tata pemerintahan di berbagai bidang harus dijalankan. Kewenangan tersebut mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal nasional, serta dan agama yang tercantum dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara spesifik, urusan wajib yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan lampirannya mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Perubahan sistem pemerintahan tersebut, untuk menentukan dan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan peran serta masyarakat (*participation*). Disamping itu melalui otonomi luas dalam lingkup strategi global, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perumusan suatu kebijakan pada umumnya disebut kebijakan publik dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah, yang mewajibkan penyelenggara negara dan masyarakat untuk menaatinya kebijakan-kebijakan tersebut. Dalam konteks pemerintahan di daerah, kebijakan publik adalah keputusan yang

bersifat otoritatif yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemerintahan di daerah sesuai dengan fungsi dan tugas pemerintahan daerah otonom sedangkan sarana yang dipergunakan untuk menuangkan kebijakan tersebut adalah dalam bentuk Peraturan Daerah. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan". Oleh karena itu pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah seharusnya dipahami secara proporsional dan tidak disalahgunakan oleh daerah untuk kepentingan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penuangan kewenangan suatu kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan memberi legitimasi kuat dan mengharuskan masyarakat dan lembaga negara untuk menghormatinya dan menegakkannya. Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan diperoleh dari kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi. Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik Peraturan Perundang-Undangungan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik karena Peraturan Perundang-Undangungan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik mengharuskan pemangku kepentingan untuk mengikuti perkembangan Peraturan Perundang-Undangungan terkait dengan tugas dan fungsinya sebagai pemangku kepentingan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan ditingkat daerah. Politik hukum yang berkembang di Indonesia saat ini erat kaitannya dengan otonomi daerah. Dimana perubahan suatu produk hukum seringkali terjadi karena alasan politik kepentingan. Bagir Manan mengartikan istilah politik perundang-undangan secara sederhana yaitu sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan

pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri diartikan sebagai tindakan melahirkan suatu peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, tak dapat dipungkiri bahwa Peraturan Perundang-Undangungan yang terus mengalami perkembangan dan perubahan. Perkembangan peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Peraturan Perundang-Undangungan dibidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan dan Peraturan Perundang-Undangungan dibidang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Perundang-Undangungan lainnya.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas-tugas umum pemerintahan daerah maka penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bagian kesatuan dari sistem pemerintahan nasional dilaksanakan melalui prinsip otonomi daerah, antara lain melalui pengaturan alokasi sumber daya negara yang dapat memberi kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publiknya. Sebagai daerah otonom yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka kepadanya diberikan sumber-sumber pendapatan keuangan untuk dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, disamping mendapatkan kucuran dana dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Khusus (ADK) dan Dana Alokasi Umum (DAU). Daerah otonom diharapkan mempunyai pendapatan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya, hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji yang menyatakan : pemerintahan daerah tak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan, dengan penggalian dan peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah.

Keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dapat dilihat melalui kemampuan keuangan daerah artinya suatu daerah memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali potensi yang ada untuk mendapatkan sumber keuangan sendiri yang cukup memadai sehingga dapat menyelenggarakan pemerintahannya. Hal inilah yang membuat pemerintah daerah berlomba-lomba untuk membuat regulasi

/ Peraturan Perundang-Undangan berupa “PERATURAN DAERAH”, khususnya yang terkait dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), dan beberapa Peraturan daerah lainnya. Namun hasil evaluasi dan klarifikasi ternyata banyak Peraturan Daerah yang kurang bahkan tidak memperhatikan rambu-rambu dan/atau pedoman sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya sebagai landasan atau payung hukum, dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di daerah (PERDA). Sehingga banyak ditemukan Peraturan Daerah yang bermasalah dan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, karena bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau sederajat (vertikal dan horizontal), bertentangan dengan kepentingan umum, bahkan disinyalir banyak menghambat iklim investasi di daerah. Data yang ada sejak tahun 2002 sampai 2009 Peraturan Daerah yang dibatalkan sebanyak **1.878** Peraturan daerah.

Gambaran empiris Regulasi PERDA

Jumlah 34 Propinsi dan 514 kabupaten/kota
 Jumlah PERDA yang dibatalkan per-tahun adalah sebagai berikut :

Tahun 2002 sebanyak :	19 Perda;
Tahun 2003 sebanyak :	105 Perda;
Tahun 2004 sebanyak :	236 Perda;
Tahun 2005 sebanyak :	126 Perda;
Tahun 2006 sebanyak :	114 Perda;
Tahun 2007 sebanyak :	173 Perda;
Tahun 2008 sebanyak :	229 Perda; dan
Tahun 2009 sebanyak :	876 Perda.
JUMLAH :	1878 Perda

Catatan : 1. Sumber Biro Hukum Kemendagri;
 2. Mulai tahun 2010 dari lk 20.003 Perda,

setelah diklarifikasi ditemukan lk. 1.503 Perda yang dinilai bermasalah (PDRD, MIHOL, SP.3, PTSP)

RINCIAN PERDA YANG DIBATALKAN

Tahun 2002 sampai dengan 2009 sebanyak **1878** Perda

1779	: Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
22	: Perda tentang Minuman Keras;
29	: Perda tentang Sumbangan Pihak ketiga
48	: Perda lain-lain

Mulai tahun 2010 sampai 2015 setelah dilakukan klarifikasi ditemukan Peraturan Daerah yang bermasalah sebanyak: **1.503 Peraturan Daerah** dengan rincian sebagai berikut :

- Tahun 2010 dari 3000 Perda, ditemukan 407 Perda yang bermasalah dan dibatalkan dengan rincian sebagai berikut :
 - 324 : Perda tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah;
 - 7 : Perda tentang Minuman beralkohol;
 - 2 : Perda tentang Sumabangan Pihak Ketiga;
 - 74 : Perda lain-lain
- Tahun 2011 dari 9000 Perda, ditemukan 351 Perda yang bermasalah dan dibatalkan dengan rincian sebagai berikut :
 - 265 : Perda tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah;
 - 12 : Perda tentang Minuman beralkohol;
 - 69 : Perda tentang Sumabangan Pihak Ketiga;
 - 5 : Perda lain-lain.
- Tahun 2012 dari 3000 Perda, ditemukan 173 Perda yang bermasalah dan dibatalkan dengan rincian sebagai berikut :
 - 61 : Perda tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah;
 - 10 : Perda tentang Perizinan;
 - 35 : Perda tentang Air Tanah;
 - 2 : Perda tentang Pelayanan Terpadu Satu Atap;
 - 4 : Perda tentang Minuman beralkohol;
 - 24 : Perda tentang Sumabangan Pihak Ketiga;
 - 26 : Perda lain-lain.
- Tahun 2013 dari 2500 Perda, ditemukan 215 Perda yang bermasalah dan dibatalkan dengan rincian sebagai berikut :
 - 91 : Perda tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah;

116 : Perda lain-lain.

- Tahun 2014 dari 2500 Perda, ditemukan 355 Perda yang bermasalah;
- Tahun 2015 dari 3 Perda, ditemukan 2 Perda yang bermasalah.

JUMLAH dari 20.003 Perda ditemukan 1.503 yang bermasalah dan dibatalkan.

Belum lagi data yang disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia Presiden Joko Widodo dalam keterangan persnya, di Istana Merdeka, Jakarta, Senin (13/6/2016) bahwa terdapat **3.143** Peraturan Daerah / Peraturan Kepala Daerah yang bermasalah, baik ditingkat propinsi, maupun ditingkat Kabupaten/ Kota yang telah dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri maupun oleh Gubernur. Begitu pula dengan Peraturan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri sebanyak 111 peraturan yang bermasalah dan telah dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri. (*Data dari Biro Hukum Kemendagri*).

Namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, Kementerian Dalam Negeri sudah tidak lagi berwenang membatalkan Peraturan Daerah, Kementerian Dalam Negeri hanya memperketat dengan cara fasilitasi dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah serta pemberian nomor register sebelum dilakukan pengundangan. Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa frase “Peraturan Daerah provinsi” yang tercantum dalam Pasal 251 ayat (5) dan ayat (7), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu Keputusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang terkait dengan pembatalan Peraturan daerah oleh Gubernur dan Menteri, begitu pula dengan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menyebutkan bahwa Pasal 251 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah sepanjang mengenai Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam putusannya menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A

ayat (1) menurut Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Peraturan daerah menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Terdapat 5 alasan Mahkamah Konstitusi mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai berikut :

1. Keberadaan judicial review di dalam suatu Negara hukum, merupakan salah satu syarat tegaknya Negara hukum itu sendiri, sebagaimana tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga Yustisia. Dengan bahasan lain, suatu produk hukum hanya absah jika diuji melalui institusi hukum bernama Pengadilan, itulah napas utama negara hukum sebagaimana diajarkan pula dalam berbagai teori pemencaran dan pemisahan kekuasaan yang berujung pada pentingnya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Deskripsi pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan diatas merupakan bukti nyata bahwa mekanisme judicial review sudah diterapkan sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki dibawah Undang-Undang. Maka sSebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan leh lembaga lain;
3. Eksekutif bias bila membatalkan Peraturan daerah dan menyimpangi arti logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”, juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang *in casu* Peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana ditegas-

kan dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

4. Ekses dari produk hukum pembatalan Peraturan daerah dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan, jika kewenangan pengujian atau pembatalan Peraturan daerah terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif;
5. Jika Peraturan daerah itu sudah mengikat secara umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan sesuai dengan system yang dianut dan dikembangkan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni "*centralized model of judicial review*" bukan "*Decentralized model*" seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkenaan dengan uraian tersebut diatas, penelitian ini akan membahas permasalahan ; Mengapa banyak Peraturan Daerah yang bermasalah, apa yang menyebabkan Peraturan Daerah tersebut bermasalah dan dibatalkan, dan upaya apa yang harus dilakukan agar Peraturan Daerah tersebut berkualitas dan dapat berlaku secara efektif didalam masyarakat?

Penelitian tersebut dilandasi oleh pemikiran yang bertujuan bahwa Peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah harus berlaku secara efektif, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan kepentingan umum, dengan kesusilaan dan harus bersprektif HAM. Oleh karena itu dalam penelitian akan mengungkap faktor-faktor apa yang menjadi penyebab Peraturan daerah tersebut bermasalah, dan mengungkap/mengetahui serta mengkaji mengapa Peraturan Daerah tersebut dinilai bermasalah dan dibatalkan, berikut upaya apa yang harus dilakukan agar Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah yang berkualitas dan dapat berlaku secara efektif didalam masyarakat.

Mengacu pada tujuan tersebut, maka lingkup penelitian yang dilakukan adalah bagaimana

prosedur dan mekanisme pembentukan dan/atau penyusunan peraturan daerah (perda) yang saat ini banyak bermasalah dan dibatalkan, terutama yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah apakah sudah sesuai dengan asas-asas pembentukan dan materi muatan yang diatur serta prosedur dan mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan substansi yang diatur apakah tumpang tindih dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Sehingga Peraturan daerah tersebut dapat di implemtasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Menurut (**Hamid S. Attamimi, 2007**) bahwa pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan sepenuhnya dapat berjalan dengan baik apabila memenuhi beberapa prinsip dalam pembentukannya yang meliputi :

Kegiatan merumuskan asas-asas, tujuan dan substansi pembentukan peraturan (*inhalt der regeling*);

1. Kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan perundang-undangan (*form der regeling*);
2. Metode pembentukan peraturan perundang-undangan (*method erausarbeitung der regeling*);
3. Proses dan prosedur pembentukasn peraturan perundang-undangan (*verfahren der ausarbeitung der regeling*).

Ke-empat kegiatan pokok tersebut harus dilakukan secara sistematis agar dapat aplikatif dan kompetebel baik secara filosofis, sosiologis, politis, dan secara yuridis. .

Hans Nawiasky, mengembangkan teori yang dikenal dengan **Stufenbau theorie** dalam bukunya yang berjudul "**Algemeine Rechtslehre**" mengemukakan bahwa selain norma itu berlapis-lapis, berjenjang, norma hukum itu juga berkelompok.

Menurut **Hans Kelsen**, bahwa system hukum merupakan system anak tangga dengan kaedah berjenjang, dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaedah hukum yang tertinggi (seperti Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Hans Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu

1. Staats fundamental norm (*norma fundamental negara*);
2. Staaats grund gezets (*aturan dasar negara*);
3. Formeel gezets (*undang undang formal*); dan
4. Verordungen dan Autonome satzung (*aturan pelaksana dan aturan otonom*).

Kelompok norma diatas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum disetiap negara, walaupun istilah dan jumlah normanya berbeda dalam setiap kelompoknya.

Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan mendasarkan pada teori tersebut, maka Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa "*Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi*". Selanjutnya pada ayat (4): *Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan local sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".

Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk memisahkan proses pembentukan Peraturan Daerah mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasan dengan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan ditingkat pusat.

Prinsip kepatuhan pada hirarkhi Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk Pembentukan Peraturan Daerah tidak terlepas dengan hubungannya yang erat dan sistematis, sebagaimana diatur dalam pasal 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur

tentang jenis dan hierarkhi Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian Peraturan Daerah sebagai sub sistem dari Peraturan Perundang-undangan Nasional membawa akibat hukum bahwa penyusunan dan/ atau pembentukannya harus sesuai dengan aturan-aturan atau procedure dan mekanisme yang berlaku dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat. Sehingga konstruksi pengaturan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Daerah dalam pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Demikian pula dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang dikenal dengan Program Legislasi Daerah (PROLEGDA) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai instrument dalam perencanaan dan pembentukan Peraturan Daerah, pada prinsipnya dapat dianalogkan dengan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) walaupun tidak sama dan sebangun. Prolegnas dan Prolegda adalah salah satu bagian dari pembangunan hukum adalah instrumen perencanaan program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara berencana, terpadu dan sistematis. Sebagai instrumen yang mencakup perencanaan hukum maka harus konsisten dengan tujuan, dasar, dan cita hukum yang mendasarinya yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut (*Ahmad Ali, 2010*) bahwa untuk mengetahui sejauhmana hukum itu berlaku secara efektif harus dapat diukur sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Sedangkan menurut (*Soerjono Soekanto, 1985*) berpendapat bahwa untuk mengukur efektifitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

Oleh karena itu secara yuridis normative dan teoritis penelitian yang dilakukan dapat memberikan sumbangan dan/atau kontribusi pemikiran ke depan yang lebih baik dalam rangka pengembangan disiplin ilmu hukum dan/atau perundang-undangan di daerah, baik dalam lingkungan eksekutif maupun legislative. Dan secara praktis, diharapkan dapat dijadikan bahan masukan (input) bagi kalangan

eksekutif maupun legislative dalam membuat atau menyusun Peraturan Perundang-undangan di daerah, dari mulai perencanaan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasan.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan masalah, dimana penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama atau Peraturan Perundang-undangan dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, doktrin dan norma hukum serta Peraturan Perundang-undangan.

Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, Peraturan Perundang-undangan, dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian, data yang di analisis bersifat kualitatif.

Menurut **(Zudan Arif Fakrullah, 1999)** Yuridis normative dimaksud adalah karena sasaran dalam penelitian ini adalah ilmu hukum atau kaedah yang meliputi asas hukum, kaedah hukum dalam arti nilai, pengaturan hukum konkrit, dan sistem hukum. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data sekunder dan data primer, Karena hal ini menyangkut eksistensi dan fungsi legislasi dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh secara langsung dari lokus penelitian yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Bahan hukum Sekunder yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yakni penelitian data melalui studi pustaka terhadap Peraturan Perundang-undangan, dokumen-dokumen, atau catatan, literature, serta hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini: **(Ronny Hanitijo Soemitro, 1988)**. Sedangkan Data Primer, yaitu yang dilakukan dengan cara wawancara dengan metode Wawancara, dimana peneliti memilih metode wawancara tidak terstruktur (*unstructured interview*), artinya pertanyaan diajukan secara lebih bebas dan leluasa tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya, dengan tujuan agar arahnya lebih terbuka dan bisa didapatkan informasi yang lebih luas serta wawancara dapat dipertanggungjawabkan **(Sanapiah Faisal, 1990)**; yang dilakukan pada Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan

Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak asasi manusia, dan Bidang Perundang-Undangan pada Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri RI.

Sedangkan sebagai sampel penelitian, penulis mengambil lokus :

- a. Provinsi Aceh (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Aceh);
- b. Provinsi Kalimantan Barat (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Barat);
- c. Provinsi Kalimantan Timur (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Timur).

Data yang diperoleh selama melakukan penelitian, baik data sekunder, maupun primer dikelompokkan berdasarkan kategori masing-masing, yang selanjutnya data tersebut dikaji dan/atau dianalisis berdasarkan rujukan permasalahan yang diajukan.

Dengan demikian analisis masalah dilakukan dengan pendekatan deskriptif normatif yuridis kualitatif.

B. Pembahasan

1. Provinsi Aceh

Istilah Peraturan Daerah di Provinsi Aceh dikenal dengan sebutan QANUN.

Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah

- A. Hasil Penelitian
Dalam Qanun tersebut terdapat 3 Pasal yang bermasalah, yaitu Pasal 36 ayat (4), Pasal 47 ayat (3), dan Pasal 113 yang berbunyi sebagai berikut :
 1. Pasal 36 ayat (4) yang berbunyi “dalam hal nilai pasar dari hasil produksi mineral bukan logam dan batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan mineral bukan logam dan batuan”;
 2. Pasal 47 ayat (3) yang berbunyi “besarnya nilai perolehan air tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan

Peraturan Bupati”

3. Pasal 113 yang berbunyi “*hal-hal yang belum diatur dalam qanun sepanjang mengenai ketentuan pelaksanaan akan diatur lebih lanjut dengan Perbup*”.

B. Pembahasan

1. Kajian Yuridis Normatif

Setelah dilakukan kajian terhadap Pasal 36 ayat (4) sebagaimana tersebut diatas, Pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu yang terkait dengan Pembagian Urusan Bidang Pemerintahan, Bidang Energi dan Sumber Daya Meneral, Sub Urusan Mineral dan Batubara yang menyatakan bahwa, penetapan harga patokan mineral bukan logam dan bantuan merupakan urusan Pemerintah Daerah Provinsi. Sehingga Pemerintah daerah Kabupaten tidak berwenang untuk mengatur hal tersebut.

Terhadap Pasal 47 ayat (3) Qanun Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah lampiran huruf CC yang terkait dengan Pembagian Urusan Bidang Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Sub Urusan Geologi yang menyatakan bahwa penetapan nilai perolehan air tanah dan daerah provinsi merupakan urusan Pemerintah Daerah Provinsi. Sehingga Pemerintah Kabupaten tidak diberikan kewenangan untuk mengatur hal tersebut.

Sedangkan Pasal 113 Qanun Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lampiran II Angka 210, yang berbunyi “dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya “delegasi blanko”

2. Kajian Teoritis

Menurut teori Stufenbau yang merupakan teori sistem hukum mengenai anak tangga dengan kaedah berjenjang dimana menurut teori norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi. Menurut Hans Nawiasky salah satu murid dari Hans Kelsen mengelompokkan

menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu

1. Staats fundamental norm (norma fundamental negara);
2. Staaats grund gezets (aturan dasar negara);
3. Formeel gezets (undang undang formal); dan
4. Verordungen dan Autonome satzung (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma diatas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum disetiap negara, walaupun istilah dan jumlah normanya berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Mendasarkan pada teori tersebut, maka Peraturan Perundang-Undangn yang berada dibawah dalam hal ini Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi/di atasnya.

Menurut **(Hamid S. Attamimi,2007)** bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi :

1. Kegiatan merumuskan asas-asas, tujuan dan substansi pembentukan peraturan (***inhalt der regeling***);
2. Kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan perundang-undangan (***form der regeling***);
3. Metode pembentukan peraturan perundang-undangan (***method erausarbeitung der regeling***);
4. Proses dan prosedur pembentukasn peraturan perundang-undangan (***verfahren der ausarbeitung der regeling***).

Ke-empat kegiatan pokok tersebut harus dilakukan secara sistematis agar dapat aplikatif dan kompetebel baik secara filosofis, sosiologis, politis, dan secara yuridis.

Oleh karena itu, dalam pembentukan sebuah Peraturan Perundang-undangan, menjadi sangat penting untuk diperhatikan mulai sejak perencanaan sampai dengan pengundangan

dan penyebarluasan. Azas-azas dan materi muatan serta hirarki harus menjadi perhatian dari pembentuk dan/atau penyusun Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan daerah. Sehingga dengan demikian Qanun Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah sebagai produk hukum dari Kabupaten Aceh Tengah dinyatakan bermasalah dan selanjutnya **DIBATALKAN** oleh Kementerian Dalam Negeri.

2. Provinsi Kalimantan Barat

Peraturan Daerah Kalimantan Barat Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum

A. Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Peraturan Daerah tersebut ditemukan beberapa Pasal yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang antara lain :

1. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 20 dan 21, yang terkait dengan Tera/Tera ulang;
2. Pasal ~~Pasal~~ 26, Pasal 27, dan Pasal 28 yang mengatur tentang Tera/Tera Ulang dan besaran tarif retribusi tera pada Unit Pelayanan Kemetrolagian dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Kalimantan Barat;

B. Pembahasan

1. Kajian Yuridis Normatif
 - a. Pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan murni daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain. Pendapatan asli daerah yang sah, mempunyai peranan penting dalam keuangan daerah yang merupakan salah satu tolok ukur di dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara

proporsional. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan ketentuan yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan dan retribusi daerah. Khusus mengenai retribusi telah ditetapkan jenis-jenis retribusi yang diperbolehkan untuk dipungut oleh daerah yang meliputi: Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.

- b. Dalam Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 disebutkan bahwa retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Makna yang tersirat dalam pengertian retribusi adalah adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk memberikan jasa pelayanan kepada orang atau suatu badan, sehingga masyarakat dapat dikenakan retribusi. Jadi syaratnya adalah hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara pemerintah dengan orang atau suatu badan.
- c. Secara yuridis pemungutan retribusi harus dengan peraturan daerah, dimana peraturan daerah tersebut merupakan instrument sah dan legam bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan tariff retribusi atas pelayanan

yang telah diberikan, sehingga pembayaran yang dilakukan oleh orang atau suatu badan dapat ditentukan secara pasti. Retribusi Jasa Umum merupakan jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Oleh sebab itu semangat untuk menggali potensi dari jasa umum yang dimiliki Pemerintah Daerah Provinsi dalam rangka mengembangkan kemampuan daerah untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri serta meningkatkan pendapatan asli daerah terus dilakukan secara intensif guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka seluruh produk Peraturan Daerah harus menyesuaikan dan menjadikan payung hukum dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah. Seiring pula dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah terjadi perubahan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, hal ini yang mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut bermasalah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

selanjutnya dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri Pembatalan terhadap beberapa ketentuan dari Peraturan Daerah tersebut merupakan penajaman kembali atas terjadinya pengalihan urusan tera/tera ulang dari pemerintah Provinsi kepada Pemerinah Kabupaten/Kota.

3. Provinsi Kalimantan Timur

Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu

A. Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Peraturan Daerah tersebut ditemukan beberapa Pasal yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yang antara lain:

1. Pasal 48 ayat (1) berbunyi "Pasal 48 ayat (1) Peraturan Daerah tersebut berbunyi "Denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) merupakan penerimaan daerah"
2. Pasal 52 berbunyi "Hal-hal yang belum diatur dalam Perda ini sepanjang mengenai tehnis pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Peraturan Walikota yang berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku

B. Pembahasan

1. Kajian Yuridis Normatif

1. Pasal 48 ayat (1) Peraturan Daerah tersebut berbunyi " Denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) merupakan penerimaan daerah".

Pasal tersebut bertentangan dengan :

- a. Pasal 178 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, bahwa denda merupakan

- penerimaan Negara;
- b. Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “kewenangan yustisi merupakan kewenangan absolute pemerintah pusat”. Sehingga masalah denda harus dilaksanakan berdasarkan putusan Pengadilan dan masuk ke kas Negara.
2. Pasal 52 Perda tsb berbunyi “Hal-hal yang belum diatur dalam Perda ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Peraturan Walikota yang berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku” :
Pasal tersebut bertentangan dengan Lampiran II angka 210 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa “dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya” delegasi blanko”
Pembatalan tersebut dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 188.34-6374 Tahun 2016 tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu.
2. Kajian Teoritis
Menurut teori Stufenbau yang merupakan teori sistem hukum mengenai anak tangga dengan kaedah berjenjang dimana menurut teori norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma

hukum yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen salah satu murid dari Hans Kelsen mengelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu

1. Staats fundamental norm (norma fundamental negara);
2. Staaats grund gezets (aturan dasar negara);
3. Formeel gezets (undang undang formal); dan
4. Verordungen dan Autonome satzung (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma diatas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum disetiap negara, walaupun istilah dan jumlah normanya berbeda dalam setiap kelompoknya.

Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan teori tersebut, maka Peraturan Perundang-undangan yang berada di bawah dalam hal ini Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi/diatasnya.

Hasil Penelitian dan Pembahasan sebagaimana diuraikan diatas, hanya merupakan sampel atau contoh dari 3 Provinsi dari 34 Provinsi yang ada. Berdasarkan data yang diperoleh dari sumber Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri sebagaimana dilansir oleh Presiden Republik Indonesia terdapat 3.143 Perda yang bermasalah. Dari 34 Provinsi hanya Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta yang tidak memiliki Peraturan Daerah bermasalah. Hal ini perlu diapresiasi karena DKI sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia harus menjadi barometer dalam pembentukan dan/atau penyusunan Peraturan Perundang-undangan, khususnya

Peraturan Daerah, disamping juga Sumber Daya Manusianya yang memiliki kualitas lebih bila dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain.

C. Penutup

Kesimpulan

1. Dalam pembentukan Peraturan Daerah kurang memperhatikan Asas-asas, dan materi muatan serta jenis hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pelaksanaannya;
2. Secara substansial kurang memperhatikan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadikan payung hukum dibentuknya/ disusunnya sebuah Peraturan Daerah. Sehingga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
3. Kurang memahami teori hukum yang dikenal dengan *Stufenbau theorie* dari **Hans Nawiasky**, salah satu murid dari Hans Kelsen, yang mengembangkan teori gurunya dalam bukunya yang berjudul “*Algemeine Rechts lehre*” mengemukakan bahwa selain norma itu berlapis-lapis, berjenjang, norma hukum itu juga berkelompok; dan
4. Lemahnya sumber daya manusia baik dilingkungan legislative maupun dilingkungan eksekutive tentang ilmu perundang-undangan.

Upaya yang harus dilakukan untuk mengatasi hal tersebut atau paling tidak mengurangi adanya Peraturan Daerah yang bermasalah dan dibatalkan, maka pembentukan dan/atau penyusunannya harus dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis

Upaya dimaksud, baik dilakukan yang sifatnya pencegahan (*preventif*) mau pun yang bersifat penanggulangan (*represif*).

- 1) Upaya Preventif (pencegahan) antara lain :

Pertama, keharusan untuk merubah cara pandang (paradigma) Pemerintah Daerah dan DPRD terhadap hakekat otonomi daerah. Otonomi

daerah tidak sekedar meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga secara keuangan daerah dipandang mampu, namun harus ada pemahaman secara komprehensif bahwa otonomi daerah bertujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga pada gilirannya terwujud kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, segala instrumen pendukung otonomi daerah, baik urusan pemerintahan, organisasi, dan pembentukan aturan semestinya diorientasikan pada tujuan otonomi daerah. Singkatnya, Peraturan daerah yang dibentuk tidak selalu mengenakan kewajiban berupa pungutan bagi masyarakat.

Kedua, perlu pula pergeseran cara pandang Pemerintahan Daerah terhadap tujuan hukum. Artinya Peraturan Daerah yang dibentuk tidak selalu didominasi oleh tujuan kepastian dan ketertiban, tetapi juga mampu mewujudkan aspek kesejahteraan bagi masyarakat. Peraturan Daerah seharusnya lebih mengemban aspek kesejahteraan ketimbang aspek keadilan dan aspek kepastian. Kesejahteraan atau kebahagiaan rakyat mestinya ditempatkan sebagai visi atau bintang pemandu utama dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Ketiga, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu secara konsisten untuk menyusun dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah atau yang lazim dikenal dengan Program Legislasi Daerah (*Prolegda*) / Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan *skala prioritas*. Keseriusan ini penting karena kenyataan selama ini Prolegda / Program Pembentukan Peraturan daerah belum disusun dengan Skala prioritas sesuai dengan kebutuhan dalam masyarakat, dan belum disusun secara komprehensif. Sehingga minim keterkaitannya dengan dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah yang bersifat lima tahunan (Rencana Pembangunan Jangka Menengah – RPJM). Disamping belum adanya keterpaduan baik dengan RPJM, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahunan maupun dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keempat, perlu komitmen pemerintah daerah dan DPRD untuk menyusun Naskah Akademik dari setiap Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Naskah Akademik menjadi penting dalam kerangka mengidentifikasi dan menguraikan pertimbangan atau latarbelakang rancangan Peraturan Daerah

serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada (baik secara vertikal maupun horisontal). Melalui Naskah Akademik juga akan memudahkan para legislator untuk memahami materi yang akan dituangkan dalam dokumen rancangan Peraturan Daerah. Selama ini masih ada persepsi di kalangan Pemerintahan Daerah bahwa Naskah Akademik merupakan sebuah beban ketimbang sebuah hal yang membantu dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dipandang beban karena berimplikasi perlunya waktu, tenaga dan budget. Padahal untuk menyusun Perda yang berkualitas perlu implikasi sebagaimana disebutkan.

Kelima, perlu penguatan atau pemberdayaan terhadap institusi atau lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi dan sinkronisasi, baik biro hukum (propinsi)/bagian hukum (kabupaten/kota) maupun badan legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD, termasuk kurang memberdayakan keberadaan tenaga Perancang Peraturan Perundang-undangan yang berada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Keenam, penguatan kapasitas legislator (*capacity building*) melalui kegiatan pendalaman tugas dan fungsinya, terutama fungsi legislasi. Pendalaman dimaksud berkenaan dengan materi pembentukan Peraturan Daerah yang baik dan berkualitas. Pendalaman tugas harus disertai simulasi atau pelatihan sehingga kapasitas yang diperoleh tidak hanya pada tataran kognitif semata tetapi sampai pada afektif dan psikomotorik.

2) Sedangkan Upaya Represif (penanggulangan) melalui :

Pertama, penguatan masyarakat sipil (*civil society*) dan penguatan pengawasan pemerintah dalam mengawasi proses pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini merupakan hak masyarakat dan kewenangan pemerintah sebagaimana diatur dalam konstitusi maupun perundang-undangan lainnya. Pengawasan masyarakat maupun pemerintah akan menjadi pintu masuk untuk melakukan peninjauan (*review*) terhadap Peraturan Daerah yang dianggap tidak prosedural maupun isinya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Kedua, efektifkan judicial review sebagai sarana pengujian dan penyelesaian terhadap Peraturan

Daerah bermasalah. Selama ini ada persepsi bahwa peran Mahkamah Agung dalam melakukan judicial review belum setara seperti yang dilakukan Mahkamah Konstitusi ketika melakukan pengujian Undang-Undang. Karena memang selama ini pembatalan Peraturan Daerah dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Namun mulai tahun 2016 dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang terkait dengan pembatalan Peraturan Daerah oleh Gubernur dan Menteri, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 pengujian atau pembatalan Peraturan Daerah menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah : **1)** Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Vertikal) atau yang sederajat (Horizontal). Karena Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. **2)** Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan kesusilaan. **3)** Peraturan Daerah harus berperspektif Hak Asasi Manusia (HAM); dan **4)** Peraturan Daerah harus sesuai dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan dan jenis hierarki Peraturan Perundang-undangan. **5)** Materi muatan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan **6)** Peraturan Daerah tidak mengesampingkan kearifan lokal berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali, Achmad, Menguak Teori Hukum (*legal theory*) dan Teori Peradilan (*Judicial Prudence*) termasuk Interpretasi Undang-Undang (*legisprudence*), Kencana, Jakarta, 2010.
- Soekanto, Soerjono : Efektifitas Hukum dan Peranan Saksi, Bandung : Remaja Karya, 1985.
- M. Friedman, Lawrence, The Legal System : A Social Science Perspective, Russel Foundation, 1975.
- Attamimi, Hamid S, 2007, Kodifikasi Sebarkan Hukum Berjalan di Belakang (Ilmu Perundang-Undangan-Maria Farida Indrati), Kanisius, hal. 3.
- Arif Fakrullah, Zudan, 1999, Perkembangan Ilmu Hukum dan Perspektif Perkembangan Sain Global, Arena Hukum No.8, hal. 37.
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, 1988, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 11-12.
- Faisal, Sanapiah, 1990, Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Aplikasi, Yayasan Asih Asah Asau, Malang, hal. 61-62.
- Bagir Manan, Makalah lepas tentang Politik Perundang-undangan, Jakarta 1994,

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen ke-1, ke-2, ke-3, dan ke-4;
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6123);

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);dan

Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1245).