

# Jurnal Media Hukum

Vol. 11 Nomor 2, September 2023

Doi : 10.59414/jmh.v11i2.567

## Kerangka Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbasis Pada Kekhususan Dan Keberagaman Daerah

<sup>1</sup>Muhammad Abdi Sabri I Budahu, <sup>2</sup>Arliyanda

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tompotika, Luwuk, Indonesia

<sup>2</sup>Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia Timur, Makassar, Indonesia

<sup>1</sup>[abdisabri23@gmail.com](mailto:abdisabri23@gmail.com), <sup>2</sup>[arliyanda12@gmail.com](mailto:arliyanda12@gmail.com)

### Article

#### Kata kunci:

Otonomi Daerah, Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah.

#### Keyword:

Regional Autonomy, Laws and Regulations, Regional Regulations

### Abstrak

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif terkait problematika peraturan daerah yang kehilangan dasar keberlakuannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Melalui penelitian hukum ini diharapkan dapat mendeteksi permasalahan peraturan perundang-undangan terkait keberlakuan peraturan daerah yang secara Teknik dan substansi telah sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan namun kehilangan dasar keberlakuannya karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Serta menemukan apakah benar peraturan daerah yang bermasalah ataukah sebenarnya peraturan diatas lebih tinggi dari peraturan daerah yang sebenarnya yang tidak sesuai dan tidak selaras dengan konsep otonomi daerah sehingga peraturan daerah tidak dapat menyesuaikan dengan kondisi yang ada didaerah karena harus menyesuaikan dengan kebijakan pemerintah pusat. Namun apabila merujuk pada Pasal 18 UUD NRI 1945 peraturan daerah masih memiliki dasar keberlakuan dengan syarat hal yang diatur merupakan kewenangan pemerintah daerah dan bukan merupakan urusan pemerintah pusat yang telah ditentukan oleh undang-undang. Karena pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan harus dilandaskan pada kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

### Abstract

This research is a normative legal research related to the problems of regional regulations that have lost their basis of application to higher laws and regulations. Through this legal research, it is hoped that it will be able to detect problems with laws and regulations related to the enactment of regional regulations which are technically and substantively in accordance with the guidelines for the formation of statutory regulations but have lost their basis of application because they conflict with higher regulations. As well as finding whether it is true that regional regulations are problematic or are the regulations above actually higher than actual regional regulations which are inconsistent and inconsistent with the concept of regional autonomy so that regional regulations cannot adapt to existing conditions in the regions because they have to adjust to central government

*policies. However, when referring to Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, regional regulations still have a basis for validity with the condition that matters regulated are the authority of the regional government and are not the affairs of the central government which have been determined by law. Because basically a statutory regulation must be based on certainty, fairness, and expediency.*

## PENDAHULUAN

Dengan prinsip otonomi seluas-luasnya berarti bahwa memperluas otonomi dari sesuatu Daerah adalah merupakan tujuan dan menjadi kewajiban Pemerintah untuk selalu menambah urusan-urusan yang harus diserahkan kepada Daerah Otonom, Konsekuensi lain adalah bahwa sejarah mungkin harus diberikan otonomi kepada setiap bagian dari wilayah Negara. Dengan demikian maka setiap wilayah atau bagian wilayah yang masih bersifat administratif hanya dipandang sebagai bentuk sementara untuk pada akhirnya “ditingkatkan” statusnya menjadi Daerah Otonom, sehingga seluruh wilayah Negara harus dibagi habis dalam Daerah-daerah Otonom dan setiap Daerah Otonom dibagi habis pula ke dalam Daerah-daerah Otonom yang lebih kecil.<sup>1</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (6) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terdapat mandat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah yang berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.<sup>2</sup>

Prinsip otonomi daerah menjadi titik sentral yang harus dipahami oleh pemerintah daerah dalam melahirkan produk hukum daerah yang nantinya akan dijadikan dasar pengaturan serta pelaksanaan roda pemerintahan di daerah artinya bahwa daerah memiliki dasar kewenangan dalam membentuk produk hukum daerah berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945.

Namun masih terdapat problematika terkait dengan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka penyusunan produk hukum daerah yang berbasis pada kekhususan dan keragaman daerah artinya bahwa masih perlunya penyesuaian yang harus diperhatikan pemerintah pusat ketika mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang nantinya akan dijadikan dasar rumusan norma yang termuat dalam produk hukum daerah.

---

<sup>1</sup> Sujamto, *OTONOMI DAERAH Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, kedua (Jakarta: GHALIA INDONESIA, 1990).

<sup>2</sup> Ima Lutiana and Aumar Marom, “Mekanisme Perumusan Produk Hukum Daerah (Studi Penyusunan Peraturan Dan Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Tengah) Ima,” *Journal of Public Policy and Management Review* 7, no. 3 (2018): 121-41, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/21009/19670>.

Sebagaimana dikutip dari BPHN.GO.ID Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Yunan Hilmy mencermati permasalahan pembinaan hukum di daerah dari aspek substansi dan struktur hukum. “Dari hasil sementara yang telah disusun Kelompok Kerja (Pokja), terdapat beberapa persoalan yang menunjukkan kompleksitas penataan produk hukum daerah, penataan kelembagaan dan juga pembinaan sumber daya manusia di bidang hukum yang terlibat dalam pembangunan hukum di daerah,” ungkap Yunan ketika memberikan sambutan dalam kegiatan *Focus Group Discussion* Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (FGD DPHN) Tahun 2022 di Aula Moedjono Lantai IV Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Rabu (28/09). Lebih lanjut Yunan mengatakan, masih terdapat peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang saling tumpang tindih dan tidak berperspektif daerah. “Banyak peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Daerah. Pengaturan tersebut sering kali menuntut keseragaman sehingga keragaman Daerah tidak dapat diatur secara maksimal,” ujar Yunan. Hal ini pula yang membuat Pemerintah Daerah kerap kehabisan energi untuk menyusun peraturan delegasi tersebut.<sup>3</sup>

Berdasarkan prinsip otonomi seluas-seluasnya perlu untuk memahami batasan terkait dengan konsep kewenangan daerah dalam memaknai konsep otonomi daerah yang telah diberikan agar tetap pada ruang lingkup dalam bingkai negara kesatuan sehingga terciptanya sebuah keharmonisan terhadap hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada konteks peraturan perundang-undangan.

## METODE

Metode penelitian merupakan penelitian hukum normatif yang berlandaskan pada kesesuaian dan keselarasan dengan peraturan perundang-undangan melalui penelitian dapat menemukan letak permasalahan keberlakuan peraturan daerah yang kehilangan dasar keberlakuannya karena bertentangan dengan peraturan di atasnya serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang berda diatas peraturan daerah dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah.

## PEMBAHASAN

### Pelaksanaan dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Berdasarkan tujuan Pembangunan Otonomi Daerah menjadi penting untuk diperhatikan karena untuk merumuskan sebuah norma dalam produk hukum daerah perlu dijadikan spirit ketika nantinya membentuk peraturan daerah. Otonomi daerah merupakan perluasan kekuasaan ke tingkat yang lebih rendah pemerintahan dengan bersandarkan pada keberagaman dan pendekatan pelayanan.

Tujuan Pembangunan Otonomi Daerah;<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Humas dan Protokol BPHN, “Kompleksnya Persoalan Penataan Produk Hukum Di Daerah,” BPHN.GO.ID, 2022, <https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022093004333380/kompleksnya-persoalan-penataan-produk-hukum-di-daerah>.

<sup>4</sup> H.A.W. Widjaja, *PERCONTOHAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA*, pertama (Jakarta: PT RINEKA

- a. Efisiensi dan Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah (*mangkus dan sangkil*) berdaya guna dan berhasil guna.
- b. Dalam rangka lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Pembangunan kestabilan politik dan dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa (pembauran).
- d. Dalam rangka peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Artinya bahwa dengan adanya otonomi daerah ruang gerak daerah untuk menjadi mandiri lebih luas tanpa bergantung pada pemerintah pusat lagi. Konsep otonomi daerah tersebut dapat mensinyalir bahwasannya pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengelola pemerintahannya sesuai dengan nilai-nilai kedaerahan tersebut.

Namun perlu dipahami bahwasannya lahirnya otonomi daerah harus tetap berada dalam bingkai negara kesatuan hal ini bahwa otonomi daerah merupakan pengejawantahan dari asas bhineka tunggal ika karena daerah menjadi mandiri untuk mengelola segala potensi sumber daya yang ada Sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 18 UUD NRI 1945;

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan WaliKota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selain itu juga dalam menyelenggarakan otonomi daerah ada tiga prinsip dasar yang harus dipahami yaitu terkait dengan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantu tiga prinsip dasar ini yang nantinya akan dijadikan

---

CIPTA, 1998).

parameter terkait dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana tertulis didalam BAB 1 Ketentuan Umum UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Harapan dengan adanya otonomi daerah dapat berkembang sebagaimana mestinya dengan mengandalkan potensi sumber daya yang ada. Oleh karena itu pemerintah pusat dalam hal ini menempatkan kewenangannya sebagai pengawasan terhadap berkembangnya peran pemerintahan daerah serta memperhatikan segala kebijakannya yang dilahirkan agar kebijakan yang walaupun menjadi ruang lingkup pemerintah pusat namun harus memperhatikan perkembangan daerah.

Sistem rumah tangga nyata selain berperan sebagai wadah dan pendorong otonomi luas, juga dapat berfungsi sebagai pengendali. Telah sama sama diketahui bahwa isi rumah tangga daerah dalam sistem rumah tangga nyata ditentukan oleh kenyataan setempat. Salah satu kenyataan itu adalah kemampuan daerah. Urusan rumah tangga daerah akan selalu disesuaikan dengan kemampuannya. Daerah yang kurang mampu akan terbatas atau dibatasi keleluasaannya mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Sebaliknya daerah yang lebih mampu akan mempunyai keleluasaan yang lebih besar. Disini Nampak benar peranan sistem rumah nyata sebagai "dinamisator" dan "stabilisator" penyelenggaraan otonomi luas. Pada saat ada unsur-unsur baru seperti meningkatnya kemampuan keuangan fungsi dinamisator akan menggerakkan otonomi ke tingkat yang lebih luas. Sebaliknya apabila ada faktor yang kurang mendukung maka fungsi stabilator akan menekan laju otonomi. Dengan demikian perkembangan otonomi senantiasa terkendali.<sup>5</sup>

Pembagian urusan terhadap pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam otonomi daerah memiliki makna bahwa pembagian urusan kepada pemerintah daerah bukan berdasarkan pada kuantitasi urusan yang diberikan

---

<sup>5</sup> BAGIR MANAN, *PERJALANAN HISTORIS PASAL 18 UUD 1945 (PERUMUSAN DAN UNDANG-UNDANG PELAKSANAAN)* (Jakarta: Penerbit UNSIKA, 1993).

tetapi harus berdasarkan kualitas urusan yang memang dapat dilaksanakan di daerah.

Terkait dengan urusan pemerintahan daerah diatur berdasarkan Pasal 9 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu;

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan Pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan Pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kewenangan yang diberikan terhadap pemerintah daerah adalah dalam bentuk atribusi tersebut bertujuan agar pemerintah daerah dapat berkembang sesuai dengan potensi yang ada di daerah dan tidak bergantung secara berlebihan pada pemerintah pusat, juga lebih mendekatkan pelayanan terhadap masyarakat setempat dengan memperhatikan ciri khas yang ada di daerah tersebut. Serta untuk membagi urusan pemerintah pusat dan daerah untuk mencegah adanya sengketa kewenangan. Pemberian kewenangan secara atribusi terhadap pemerintah daerah merupakan perintah berdasarkan Undang-Undang yang lebih tinggi artinya bahwa segala pembentukan peraturan daerah haruslah memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Pemerintah Daerah (bandingkan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Peraturan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam pembentukan peraturan daerah harus dipenuhi syarat formil dan materil, yaitu:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Michael A. Pangemanan, "URGENSI PROGRAM PEMBENTUKAN PERDA (PROPEMPERDA) SEBAGAI INSTRUMENT PERENCANAAN DALAM MENGARAHKAN DAN MENDORONG PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH," *Lex Privatum* Vol. IV/No (2016): 24, file:///C:/Users/ASUS/Downloads/jak\_lexprivatum,+4.+Michael+A.+Pangemanan.pdf.

- 1) Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan / digariskan dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) Sedangkan syarat materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.

### **Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Mengkaji legislasi dalam ranah ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa legislasi, meski berpedoman pada hukum, pada dasarnya merupakan pencerminan dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosio politik (*socio-political life*).<sup>7</sup>

Peraturan Perundang-undangan dibentuk dan diterapkan di tengah masyarakat sehingga menjadi suatu yang penting pula, suatu peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat, baik peraturan perundang-undangan itu dimaksudkan sebagai rekayasa sosial (*social engineering*) ataupun suatu bentuk pengakomodiran aspirasi masyarakat. Hak setiap orang untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan serta kepastian hukum yang adil sebagaimana telah dimuat dalam Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945, membawa konsekuensi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan tidak sembunyi-sembunyi dan tidak dilakukan secara curang serta mengakomodir kepentingan masyarakat.<sup>8</sup>

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-Undangian diperoleh dari kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi. Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum.<sup>9</sup>

Peraturan Daerah (Perda) itu adalah bentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan Perpu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, akan tetapi dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Peraturan daerah mirip dengan Undang-Undang. *Pertama* seperti undang-undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislative dan eksekutif secara bersama-sama. Jika undang-undang dibentuk oleh lembaga legislative pusat dengan persetujuan dengan Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka

---

<sup>7</sup> Eka N.A.M. Sihombing and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra, "IMPLEMENTASI PENGGUNAAN KECERDASAN BUATAN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH," *JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM* Volume 14, no. 3 (2020): hlm 425.

<sup>8</sup> Salahudin Tunjung Seta, "HAK MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 17, no. 2 (2020): hlm 157.

<sup>9</sup> Suwandi, "PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERKEMBANGAN DAN PERMASALAHANNYA (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian)," *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 15, no. 3 (2018): hlm 147.

peraturan daerah dibentuk lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintahan daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan undang-undang, peraturan daerah juga merupakan produk legislative yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat.<sup>10</sup>

Pasal 18 UUD NRI 1945;

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan WaliKota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Maka berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 ayat (6) pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat pada tingkat daerah karena prosedur pembentukan peraturan daerah melibatkan legislative daerah dan eksekutif daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagaimana pengertian peraturan daerah yang tertulis didalam UU No 12 Tahun 11 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. kejelasan tujuan;

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal UNDANG-UNDANG*, pertama (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).



- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Materi muatan yang ada didalam peraturan daerah harus mencerminkan asas ;

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas hukum merupakan landasan atau sumber dalam melahirkan sebuah produk peraturan perundang-undangan juga merupakan *ratio legis* terkait peraturan hukum maka menjadi penting setiap pembentukan peraturan perundang-undangan untuk memperhatikan dan memahami asas hukum diatas karena walaupun secara teknis pembentukan peraturan perundang-undangan telah terpenuhi namun apabila asas-asas tersebut tidak tergambar dalam sebuah peraturan perundang-undangan maka peraturan tersebut tidak dapat berlaku.

Dalam pembentukan peraturan daerah juga harus memperhatikan undang-undang diatasnya sebagai dasar keberlakuan peraturan daerah. Permasalahannya yang ditemukan ternyata banyak perda yang bertentangan dengan peraturan diatasnya yang mana diketahui bahwasannya pembentukan perda harus kesesuaian dengan kepentingan nasional.

Berdasarkan teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*) Menurut Adolf Merkl, suatu norma itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut dan terhapus pula.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, 5th ed. (Yogyakarta: KANISIUS, 1998).

Merujuk pada teori diatas bahwasanya peraturan daerah mempunyai dasar keberlakuannya apabila bersumber dari peraturan diatasnya maka perlu ditekankan bahwa norma itu bertingkat. Dalam hal ini penulis mencoba membayangkan apabila peraturan daerah yang dibentuk pemerintah daerah yang merupakan potret gambaran kongkret dari kondisi daerah tersebut dan secara prosedur pemebentukan peraturan daerah telah sesuai dengan tata cara pembentukan dan subtansinya, namun bertentangan dengan peraturan diatasnya katakanlah bertentangan dengan peraturan pemerintah, apakah peraturan daerah masih tetap memiliki dasar keberlakuan?.

Perlu dipahami juga bahwa tidak selamanya peraturan daerah itu bermasalah bisa saja aturan yang berada diatasnya satu tingkat dari peraturan daerah yang sebenarnya mengalami permasalahan maka peraturan daerah tersebut masih memiliki dasar keberlakuannya dengan berlandaskan pada aturan diatasnya lagi.

Membaca teori hukum hans kelsen diatas tentunya merupakan cara untuk menertibkan aturan hukum yang memiliki kesesuaian terhadap aturan-aturan diatasnya sehingga dapat memberikan kepastian hukum dari segi peraturan daerah yang akan dibentuk, dasar kepastian hukum belum lah cukup untuk menyatakan bahwa peraturan daerah bertentangan dengan aturan diatasnya.

Dari nilai keadilan juga harus dilihat apabila peraturan daerah telah memiliki nilai keadilan didalamnya terhadap masyarakat yang ada didaerah tersebut lantas menyatakan bahwa peraturan daerah bertentangan dengan peraturan diatasnya, menurut penulis hal tersebut merupakan sebuah ketidaktepan.

Kemudian dari nilai kemanfaatan apabila peraturan daerah yang dibentuk memiliki kemanfaatan terhadap perkembangan daerah tersebut karena bertentangan dengan peraturan diatasnya lantas menggugurkan keberlakuan peraturan daerah tersebut hal ini dapat menyebabkan konflik yang diakibatkan peraturan daerah yang tidak sesuai dengan kondisi daerah.

Adanya pemberian otonomi yang luas terhadap daerah termasuk dalam pembentukan perda memberikan dampak positif dalam aspek ekonomi, politik, budaya dan yang lainnya. Dalam pembentukan peraturan daerah untuk menciptakan pemerintahan yang *good govermance* maka, harus berpedoman pada Undang-undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-undang tersebut terdapat asas yang harus dipenuhi dan dipatuhi dalam setiap membuat peraturan daerah yang termuat dalam pasal 5 salah satunya adalah keterbukaan.<sup>12</sup>

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan

---

<sup>12</sup> Mohamad Roky Huzaeni and Wildan Rofikil Anwar, "Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Dialektika Hukum* Volume 3, no. 2 (2021): hlm 214.

daerah dalam bentuk perda. Situasi ini membuat perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar.<sup>13</sup>

Apabila memperhatikan rumusan pasal mengenai materi muatan peraturan daerah tersebut, dengan penggunaan kata hubung dan/ atau, maka secara gramatikal dapat dikatakan bahwa dimungkinkan adanya pembentukan peraturan daerah yang hanya didasarkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta untuk menampung kondisi khusus daerah, maupun yang hanya didasarkan pada penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>14</sup>

Artinya bahwa peraturan daerah memiliki dasar keberlakuan selama menjadi kewenangan pemerintah daerah serta tidak bertentangan dengan aturan dasar yaitu UUD NRI 1945 dan tidak mengatur urusan-urusan yang telah ditentukan oleh UU yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan pemerintah pusat, lantas membatalkan keberlakuan perda karena hanya bertentangan dengan peraturan-peraturan diatas beberapa tingkat diatas perda.

Menurut Bagir Manan dalam A Zarkasi, mengingat bahwa Perda dibuat oleh satuan Pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "Peningkatan" melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ke tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD 1945 atau UU Pemerintah Daerah.<sup>15</sup>

Oleh karena itu menjadi penting untuk melihat perda sebagai pelembagaan Kembali dari nilai-nilai yang menjadi ciri khas dari daerah yang menjadi dasar pijakan terhadap masyarakat yang didaerah dengan tetap berada dalam bingkai negara kesatuan sebagaimana tertuliskan dalam Pasal 18A;

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

---

<sup>13</sup> Rizki Jayuska and Ismail Marzuki, "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021," *PAGARUYUANG Law Journal* Volume 4, no. 2 (2021): hlm 151.

<sup>14</sup> Dian Agung Wicaksono and Faiz Rahman, "Penafsiran Terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah," *Negara Hukum* Volume 11, no. 2 (2020): hlm 237.

<sup>15</sup> A Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," *INOVATIF | Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. (2010): 115-16, <https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/371>.

2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

## KESIMPULAN

Bahwa selama ini terkait peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah yang banyak mengalami permasalahan karena bertentangan dengan peraturan-peraturan yang di atasnya sehingga menyebabkan peraturan daerah kehilangan dasar keberlakuannya perlu untuk dikaji Kembali apakah benar perda yang memiliki masalah ataukah peraturan yang lebih tinggi diatas peraturan daerah yang sebenarnya memiliki masalah sehingga menyebabkan peraturan daerah kehilangan dasar keberlakuannya. Konsep penertiban dalam suatu peraturan perundang-undangan memang sangat diperlukan namun perlu juga melihat konteks keberadaan peraturan daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih untuk pada pihak yang telah ikut berpartisipasi dalam penulisan jurnal ini

## REFERENCES

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal UNDANG-UNDANG*. Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- BPHN, Humas dan Protokol. "Kompleksnya Persoalan Penataan Produk Hukum Di Daerah." BPHN.GO.ID, 2022. <https://bphn.go.id/publikasi/berita/2022093004333380/kompleksnya-persoalan-penataan-produk-hukum-di-daerah>.
- Huzaeni, Mohamad Roky, and Wildan Rofikil Anwar. "Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Dialektika Hukum* Volume 3, no. 2 (2021):
- Jayuska, Rizki, and Ismail Marzuki. "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021." *PAGARUYUANG Law Journal* Volume 4, no. 2 (2021):.
- Lutiana, Ima, and AUFARUL MAROM. "Mekanisme Perumusan Produk Hukum Daerah (Studi Penyusunan Peraturan Dan Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Tengah) Ima." *Journal of Public Policy and Management Review* 7, no. 3 (2018): 121-41. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/21009/19670>.
- MANAN, BAGIR. *PERJALANAN HISTORIS PASAL 18 UUD 1945 (PERUMUSAN DAN UNDANG-UNDANG PELAKSANAAN)*. Jakarta: Penerbit UNSIKA, 1993.

- Pangemanan, : Michael A. "URGENSI PROGRAM PEMBENTUKAN PERDA (PROPEMPERDA) SEBAGAI INSTRUMENT PERENCANAAN DALAM MENGARAHKAN DAN MENDORONG PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH." *Lex Privatum* Vol. IV/No (2016): 24.  
file:///C:/Users/ASUS/Downloads/jak\_lexprivatum,+4.+Michael+A.+Pangemanan.pdf.
- Seta, Salahudin Tunjung. "HAK MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN." *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 17, no. 2 (2020):
- Sihombing, Eka N.A.M., and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra. "IMPLEMENTASI PENGGUNAAN KECERDASAN BUATAN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH." *JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM* Volume 14, no. 3 (2020):.
- SOEPRAPTO, MARIA FARIDA INDRATI. *ILMU PERUNDANG-UNDANGAN Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. 5th ed. Yogyakarta: KANISIUS, 1998.
- Sujanto. *OTONOMI DAERAH Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*. Kedua. Jakarta: GHALIA INDONESIA, 1990.
- Suwandi. "PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERKEMBANGAN DAN PERMASALAHANNYA (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)." *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 15, no. 3 (2018):.
- Wicaksono, Dian Agung, and Faiz Rahman. "Penafsiran Terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah." *Negara Hukum* Volume 11, no. 2 (2020):.
- Widjaja, H.A.W. *PERCONTOHAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA*. Pertama. Jakarta: PT RINEKA CIPTA, 1998.
- Zarkasi, A. "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan." *INOVATIF | Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. (2010): 115-16.  
<https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/371>.