



PERATURAN DAERAH DALAM KONSEP NEGARA HUKUM DAN PERMASALAHANNYA

**A.FADHILAH YUSTISIANTY UMAR,S.H.PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN AHLI PERTAMA**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah subhanawata'ala atas segala karuniaNya sehingga kami dapat menyelesaikan Makalah tentang Peraturan Daerah dalam Konsep Negara Hukum dan Permasalahannya.

Makalah ini didasari oleh hasil penelitian dan pengamatan terhadap proses penyusunan propemperda, pembentukan produk hukum daerah, serta proses pengharmonisasian terhadap produk hukum daerah yang dihasilkan di Provinsi Sulawesi Barat. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah dalam menyusun propemperda dan produk hukum daerah masih berdasarkan kebutuhan daerah, walaupun tidak ada pemberian kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga seringkali terdapat produk hukum daerah yang telah dibentuk namun sesungguhnya materi muatan yang diatur telah diatur terlebih dahulu secara rinci pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga memiliki kesan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut hanya mengatur kembali pengaturan yang telah diatur sebelumnya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga produk hukum daerah tersebut tidak diatur untuk mengisi kekosongan hukum dan kebutuhan hukum daerah, hal inilah yang

menyebabkan terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kami berharap semoga makalah ini dapat bermanfaat bagi para pembaca. Tak lupa pula kami sampaikan terima kasih kepada segenap pihak yang telah membantu baik pada saat penelitian maupun dalam menyusun makalah ini.

Mamuju, 19 Juli 2018

Penyusun

A.Fadhilah Yustisianty Umar, SH
NIP. 19890326 201212 2 003

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Permasalahan	3
C. Tujuan dan Kegunaan.....	4
D. Metode Penelitian Hukum.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	6
A. Konsep Negara Hukum	6
B. Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	8
C. Konsep Otonomi Daerah	12
BAB III PEMBAHASAN.....	23
BAB IV PENUTUP.....	30
A. Kesimpulan.....	30
B. Saran.....	31
DAFTAR PUSTAKA.....	33

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang dijalankan berdasarkan hukum atau dengan kata lain negara Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana termuat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga Negara Indonesia tidak dijalankan berdasarkan pada kekuasaan pemerintahan belaka. Dalam negara hukum semua alat perlengkapan negara hanya dapat dijalankan berdasarkan hukum dan peraturan yang telah dibentuk sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena segala bentuk tindakan pemerintah dan alat perlengkapan negara dalam menjalankan pemerintahan harus berdasarkan hukum.

Karena Negara Indonesia merupakan negara hukum maka perlu dibentuk regulasi yang mengatur segala tindakan pemerintah dan rakyat Indonesia. Regulasi yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, serta disusun mulai dari tingkat pusat sampai daerah berdasarkan hierarkinya.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dimana peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten dibentuk berdasarkan pemberian kewenangan baik secara atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah untuk

membentuk regulasi terkait pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dilaksanakan di daerah serta dibentuk oleh pemerintah daerah berdasarkan otonomi daerah untuk kepentingan daerahnya.

Namun dengan banyaknya dibentuk peraturan daerah, baik itu peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten serta peraturan kepala daerah yang disusun berdasarkan pemberian otonomi daerah menyebabkan terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan, yang disebabkan karena terjadinya tumpang tindih peraturan perundang-undangan, pengaturan materi muatan yang berulang diatur kembali dalam peraturan daerah, baik itu peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten setelah sebelumnya sudah diatur dengan rinci dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta pembentukan peraturan daerah yang tidak didasarkan oleh pemberian kewenangan namun karena alasan kebutuhan daerah, sehingga menambah daftar panjang peraturan daerah yang menjadi penyebab terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan sebelumnya, maka pokok permasalahan yang akan diuraikan dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Produk Hukum Daerah khususnya Peraturan Daerah dalam Konsep Negara Hukum.
2. Sejauhmana dampak pemberian otonomi daerah terhadap pembentukan produk hukum daerah.
3. Permasalahan apa yang sering terjadi dalam pembentukan produk hukum daerah dan dampaknya terhadap obesitas peraturan perundang-undangan.

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Makalah ini disusun dengan tujuan untuk mengetahui dimana posisi peraturan daerah dalam konsep negara hukum serta sejauhmana dampak pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah dalam pembentukan produk hukum di daerah dan bagaimana dampak dari banyaknya produk hukum daerah yang disusun oleh pemerintah daerah terhadap obesitas peraturan perundang-undangan yang terjadi saat ini.

2. Kegunaan

Diharapkan dengan disusunnya makalah ini dapat menambah pengetahuan tentang apa itu konsep negara hukum dan bagaimana posisi produk hukum daerah dalam konsep negara hukum dan otonomi daerah serta dampak yang ditimbulkan dengan banyaknya produk hukum daerah yang dibentuk di daerah dan terjadinya obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia serta bagaimana mengatasi permasalahan tersebut.

D. Metode Penelitian Hukum

Metode yang digunakan dalam penyusunan Makalah tentang Peraturan Daerah dalam Konsep Negara Hukum dan Permasalahannya ini adalah metode penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui penelitian terhadap asas-asas hukum, mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan, menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, serta penelitian terhadap sejarah hukum. Penelitian hukum normatif ini menggunakan data yang diperoleh dari:

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, seperti daftar produk hukum daerah baik yang masih berupa rancangan maupun yang telah ditetapkan.

2. Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian, dan hasil-hasil karya ilmiah.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini terlihat pada bentuk negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ Negara Indonesia adalah negara hukum”, kemudian dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (machsstaat)”. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa cita-cita negara hukum (rule of law) yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukanlah sekedar negara yang berlandaskan pada hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang mengarah pada kekuasaan mutlak atau otoriter tetapi negara berdasarkan hukum yang adil, yang didasarkan pada keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Gagasan awal tentang negara hukum muncul pada tulisan Plato, *Nomoi*, yang mengemukakan bahwa penyelenggaraan

negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.¹ Selanjutnya gagasan dari Plato ini didukung dan dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya, Aristoteles, dalam karyanya yaitu *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.²

Berdasarkan konsep awalnya bahwa negara hukum diciptakan bukan atas dasar kekuasaan belaka yang nantinya akan mengarah pada keotoriteran pemerintah, namun negara hukum dibentuk untuk menciptakan keadilan yang merata kepada rakyat Indonesia serta terlindungi apa yang menjadi hak asasinya. Hal ini juga dapat dilihat pada rumusan Stahl yang menyatakan bahwa suatu negara dikategorikan sebagai negara hukum jika terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.³

1 Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66.

2 Dikutip dari Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm. 20.

3 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 57-58

Sedangkan dalam rumusan A.V.Dicey, unsur-unsur negara hukum itu adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*). Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.⁴

B. Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Karena Negara Indonesia merupakan negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka segala sesuatunya harus berdasarkan hukum, oleh karena itu untuk mengatur kehidupan bernegara, tingkah laku pemerintah dan masyarakat agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah dan pelanggaran hak asasi yang dimiliki oleh masyarakat maka

⁴ Ibid., hlm.58

disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur segala tindakan pemerintah dan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keadilan dalam berbangsa dan bernegara.

Selain itu, salah satu unsur negara hukum menurut rumusan Stahl yaitu “Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan” dan rumusan A.V.Dicey yaitu “supremasi aturan-aturan hukum dan terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang” sehingga salah satu akibat dengan dianutnya paham bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yaitu dibentuk peraturan perundang-undangan mulai dari tingkat pusat sampai daerah untuk mengatur tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pula pada aturan atau regulasi agar dapat memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat, disisi lain aturan atau regulasi yang dijadikan sebagai dasar dalam melaksanakan tugas atau fungsi pemerintahan tersebut dibuat oleh organ atau lembaga-lembaga pemerintah itu sendiri sehingga hal ini harus benar-benar diperhatikan oleh para pembuat aturan atau regulasi tersebut

sehingga benar-benar lebih mengakomodir kepentingan masyarakat.

Regulasi yang dibentuk untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan harus disusun berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta disusun mulai dari tingkat pusat sampai daerah berdasarkan hierarkinya. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki

peraturan perundang-undangan yang lain, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Seluruh peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila karena Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Karena peraturan perundang-undangan apapun di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini mengacu kepada Pancasila. Dalam arti

seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Pancasila adalah pandangan hidup, dasar negara, jiwa, dan kepribadian bangsa, tujuan dan kesadaran bangsa, cita-cita hukum kemerdekaan individu, cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan yang luhur serta watak rakyat Indonesia, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, dan perdamaian nasional di Indonesia.⁵

C. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”. Sedangkan makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi sesuai yang dibutuhkan daerah maka dapat dikatakan bahwa daerah sudah berdaya (mampu) untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dan paksaan dari pihak luar dan tentunya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Beberapa pendapat ahli yang dikutip Abdulrahman (1997) tentang apa itu otonomi daerah, antara lain:

⁵ Drs.H.Inu Kencana Syafii, M.Si., *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm.72

1. F. Sugeng Istianto, mengartikan otonomi daerah sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.
2. Ateng Syarifuddin, mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan (tidak terikat atau tidak bergantung kepada orang lain atau pihak tertentu). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.
3. Syarif Saleh, berpendapat bahwa otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak mana diperoleh dari pemerintah pusat.
4. Pendapat lain dikemukakan oleh Benyamin Hoesein (1993) bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat.
5. Sedangkan Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas (kekuasaan atau wewenang) yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber sumber material yang substansial (sesungguhnya atau yang inti) tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Berbagai definisi tentang Otonomi Daerah telah banyak dikemukakan oleh para pakar, dan dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa (inisiatif) sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom itu sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, kemudian ayat (5) yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, dan ayat (6) yang menyatakan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Sedangkan 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.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah

urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Kemudian dalam Pasal 12 ayat (1) yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Kemudian pada ayat (2) disebutkan yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Dan pada ayat (3) disebutkan bahwa yang menjadi urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Salah satu kewenangan pemerintah daerah yaitu melaksanakan tugas pembantuan ditujukan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut. Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.⁶

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.25.

Menurut Bagir Manan, otonomi dan tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk dari desentralisasi. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dengan tugas pembantuan. Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan. Karena sama-sama mengandung unsur otonomi, perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian, maka tidak ada perbedaan mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan.⁷

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dalam perbincangan tentang sistem pemerintahan daerah, isitilah otonomi sering diberi tambahan kata sifat seperti otonomi yang seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Disebutkan bahwa otonomi seluas-luasnya itu dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, diluar yang menjadi urusan pemerintah yang

⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993, hlm.2.

ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁸

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi

⁸ Ridwan,SH.,M.Hum,*Hukum Administrasi di Daerah*,Yogyakarta,2009,hlm.28.

yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus

derahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan

Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

BAB III

PEMBAHASAN

Sebagai pelaksanaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang pemda.⁹

Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat di daerahnya serta mewujudkan negara hukum dimana semua tindakan pemerintah dan masyarakat diatur oleh hukum. Selain itu, kewenangan daerah otonom adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah atau rumah tangga daerah secara bebas dan mandiri, dengan menggunakan instrument hukum peraturan daerah baik itu peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, maupun peraturan kepala daerah dan peraturan pelaksanaannya.

Walaupun daerah otonom dapat secara bebas dan mandiri dalam pengaturan dan pelaksanaan urusan pemerintahan

⁹ Ibid., hlm.127

daerah yang salah satu bentuknya adalah dengan membentuk peraturan daerah, sesuai dengan esensi otonomi, yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur (regelen) dan mengurus (besturen), namun peraturan daerah yang dibuat harus memiliki batasan-batasan. Pengaturan dan pembatasan kewenangan daerah yang dimaksud adalah dasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan pengaturan materi muatan peraturan daerah.

Pada umumnya, pembatasan materi muatan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah harus memiliki batasan materi muatan yakni materi muatan peraturan daerah tidak boleh memuat materi muatan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Materi muatan peraturan daerah kabupaten dan kota tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah provinsi, dan materi muatan peraturan daerah provinsi tidak boleh mengatur materi muatan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten dan kota. Selain itu, peraturan daerah juga tidak mengatur hal-hal teknis yang semestinya diatur dengan peraturan kepala daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Peraturan Daerah sebagai subsistem didalam hirarki tata urutan perundangan di Indonesia oleh karena itu hendaknya pembentukan suatu peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan lain di atasnya dan sejalan dengan kebijakan nasional.

Selain itu Peraturan Daerah hendaknya dibentuk berdasarkan kewenangan pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan berdasarkan skala prioritas program pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun dalam perjalanannya seringkali pembentukan peraturan daerah tidak berjalan sebagaimana ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan sehingga dalam pelaksanaannya menemui beberapa kendala dan sulit untuk diimplementasikan. Bahkan terdapat beberapa peraturan daerah yang menimbulkan kontroversi, menghambat investasi, tidak mengatur kepentingan/kebutuhan daerah, mengatur hal-hal yang

telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta mendapatkan penolakan dari masyarakat sehingga akhirnya dibatalkan.

Kementerian Hukum dan HAM RI yang memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta memiliki fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan dan pembinaan hukum nasional sangat bertanggung jawab terhadap keadaan tersebut. Terlebih saat ini Kementerian Hukum dan HAM RI telah memiliki tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah.

Oleh karena itu melalui kantor wilayah sebagai perpanjangan tangan Menteri Hukum dan HAM di daerah menjalankan fungsi fasilitasi produk hukum daerah dengan menyelenggarakan kegiatan pengkajian peraturan daerah dan harmonisasi peraturan daerah. Kegiatan ini bertujuan untuk melihat ada tidaknya kewenangan untuk membentuk peraturan daerah, materi muatan yang diatur apakah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sejauhmana efektifitas dari implementasi suatu peraturan daerah yang akan dibentuk,

serta apakah peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan kebijakan nasional.

Namun sejalan dengan pelaksanaan fungsi Kementerian Hukum dan HAM RI baik ditingkat pusat maupun daerah dalam melaksanakan fungsi harmonisasi jika melihat Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.” Penggunaan kata “dapat” dalam Pasal 58 ayat (2) tersebut menyebabkan biro hukum maupun bagian hukum kadang tidak selalu mengikutkan tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan dari Kementerian Hukum dan HAM RI dalam pengharmonisasian peraturan daerah, namun setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya perubahan atas Pasal 58 ayat (2) yang berbunyi “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Kemudian pada Bab Ketentuan Peralihan Pasal 99A ditegaskan bahwa “Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum ” yang dimaksud “menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum” adalah Menteri Hukum dan HAM, sehingga dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ini maka peran Kementerian Hukum dan HAM RI dalam hal pengharmonisasi menjadi lebih kuat, sehingga diharapkan akan membawa dampak yang lebih baik pada tatanan peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya peraturan daerah. Kedepannya dengan menguatnya fungsi pengharmonisasian di Kementerian Hukum dan HAM RI khususnya di kantor wilayah sebagai perpanjangan tangan Menteri Hukum dan HAM di daerah maka keberadaan produk-produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, menimbulkan kontroversi, menghambat investasi, tidak mengatur kepentingan/kebutuhan daerah, serta mengatur hal-hal yang

telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya produk hukum daerah yang dihasilkan nantinya sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat bukan kepentingan pihak tertentu dan masalah-masalah yang terjadi dapat diminimalisir sebelum ditetapkan menjadi sebuah produk hukum daerah, sehingga produk-produk hukum daerah yang telah dibentuk dan pada akhirnya akan dibatalkan dan menjadi salah satu penyumbang terbesar terhadap masalah obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dicegah dan diatasi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Produk hukum daerah sebagai salah bagian dalam sebuah konsep negara hukum menempati posisi paling terakhir dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, serta merupakan hasil dari kewenangan yang dimiliki daerah yang diberi kewenangan otonom serta berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, namun dalam pelaksanaannya seringkali pembentukan produk hukum daerah hanya berdasarkan kepentingan pihak tertentu sehingga menimbulkan masalah seperti menjamurnya produk hukum daerah yang tidak begitu dibutuhkan dan menjadi penyumbang terbesar terhadap obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, menimbulkan kontroversi, menghambat investasi, tidak mengatur kepentingan/kebutuhan daerah, serta mengatur hal-

hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang kemudian produk hukum daerah yang telah dibentuk dengan menghabiskan anggaran dan tenaga yang tidak sedikit tersebut pada akhirnya harus dibatalkan. Hal ini tentunya sangat merugikan keuangan negara dan daerah khususnya.

B. Saran

Dengan banyaknya produk hukum daerah yang telah dibentuk dengan menghabiskan anggaran dan tenaga yang tidak sedikit namun pada akhirnya harus dibatalkan sehingga menimbulkan kerugian pada keuangan negara dan daerah, maka diharapkan kedepannya terlebih dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya perubahan atas Pasal 58 ayat (2), maka posisi Kementerian Hukum dan HAM RI khususnya di kantor wilayah sebagai perpanjangan tangan Menteri Hukum dan HAM di daerah dalam fungsi harmonisasi telah dikuatkan maka fungsi pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan harus dapat menyaring melalui proses pengharmonisasian terhadap rancangan produk hukum daerah yang akan dibentuk sehingga keberadaan produk-produk

hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, menimbulkan kontroversi, menghambat investasi, tidak mengatur kepentingan/kebutuhan daerah, serta mengatur hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak akan ada lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Faried dan Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Refika Aditama, Bandung, 2012.

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995.

Azhary, Tahir, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993.

Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, 2009.

Syafie, Inu Kencana, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011
tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019
tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan.