
**ANALISIS YURIDIS PENYELESAIAN KONFLIK
VERTIKAL PERATURAN DAERAH SECARA CEPAT,
EFEKTIF DAN EFISIEN**

Fajrian Noor Anugrah

**Analisis Yuridis Penyelesaian Konflik Vertikal Peraturan Daerah Secara Cepat,
Efektif Dan Efisien (*Juridical Analysis of Regional Regulation Vertical Conflict
Resolution Quickly, Effectively and Efficiently*).**

Oleh :

Fajrian Noor Anugrah

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam Banjarmasin

Abstarct :

Several regional regulations on policing whose substance is religiously nuanced or discriminatory against women and overlapping licensing issues are often found in regional regulations on order which have caused a lot of controversy, not only from religious circles who consider them to be discriminatory bylaws, but also from the general public as well as It is not uncommon for experts in constitutional law to reject the enactment of regional regulations on order that have religious nuances and contain discrimination against women with overlapping licensing issues, because regional regulations on order which have religious nuances and contain discriminatory elements, are considered to be inconsistent with the issue of overlapping permits against women. Indonesia.

In the process of canceling regional regulations, we continue to use Law Number 12 of 201 and Law of the Republic of Indonesia Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislative Regulations 1. After going through the judicial review process at the Supreme Court, it can be seen whether the Regional Regulation is contradicting or not with the higher laws and regulations. If it is decided to be contradictory, the Regional Regulation will be canceled by the Supreme Court. This cancellation has a juridical consequence, namely that the Regional Government must revoke the relevant Regional Regulation because it has no legally enforceable power.

Key Note : Local Regulations, Vertical Conflict, Discriminative

Abstrak :

Beberapa Perda di daerah tentang penertiban yang substansinya bernuansa agama maupun diskriminatif terhadap perempuan dan masalah perizinan yang tumpang tindih ini sering ditemukan dalam peraturan daerah tentang ketertiban yang banyak menimbulkan kontroversi, bukan saja dari kalangan relegius yang menganggapnya sebagai perda diskriminatif, namun dari kalangan umum pun serta para ahli hukum tata negara tidak jarang yang menolak pemberlakuan Perda tentang ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung diskriminatif terhadap perempuan masalah perizinan yang tumpang tindih, karena Perda ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung unsur diskriminatif masalah perizinan yang tumpang tindih terhadap perempuan dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.

Dalam proses pembatalan peraturan daerah tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹. Setelah melewati proses *judicial review* di Mahkamah Agung maka dapat diketahui apakah Peraturan Daerah tersebut bertentangan atau tidak dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila diputuskan bertentangan, maka Peraturan Daerah tersebut akan dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Pembatalan ini memiliki konsekuensi yuridis yakni Pemerintah Daerah harus mencabut Peraturan Daerah yang bersangkutan karena sudah tidak mempunyai daya laku secara hukum.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Konflik Vertikal, Diskriminatif

PENDAHULUAN

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diharapkan dapat membantu dan mempermudah penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak untuk mengatur daerahnya sendiri namun tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dan undang-undang. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhebkeleijk*).¹

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang paling penting dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah berdasarkan potensi dan kekhasan daerah masing-masing melalui berbagai macam produk hukum salah satunya peraturan daerah.

Peraturan Daerah selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota) yang didalamnya terdapat cita-cita dan tujuan pemerintah dan masyarakat suatu daerah tertentu. Tujuan pembuatan suatu peraturan daerah yaitu sebagai pedoman bagi masyarakat dan pejabat daerah suatu daerah tertentu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan. Setiap daerah mempunyai peraturan daerah yang berbeda beda sesuai dengan kebutuhan dan keadaan masyarakat serta lingkungannya.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan

¹ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta, 2008, hlm. 79.

bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Peraturan Daerah adalah penjabaran dari Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.²

Peraturan Daerah merupakan instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa Undang-Undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Peraturan Daerah sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut sebagai UUDN RI Tahun 1945) menyatakan: Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menjadi landasan / asas penyelenggaraan pemerintah daerah. Selanjutnya dalam ayat (6) ditegaskan bahwa : Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah tersebut meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ayat (6) tersebut menjadi landasan konstitusional bagi Peraturan Daerah yang dijamin kedudukannya dalam konstitusi sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan. Selain itu pasal ini juga menjadi landasan konstitusional bagi peran Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.37

Rakyat Daerah dalam bidang legislasi. Fungsi ini dianggap yang paling penting jika dibandingkan dengan fungsi lainnya. Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini Pemerintah Daerah dan DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan hanya *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stake holders*, ada kontrak sosial yang dilandasi dengan *fiduciary duty*. Dengan demikian, *fiduciary duty* ini harus dijunjung tinggi dalam setiap proses fungsi legislasi.³

Berdasarkan Pasal 24 A UUDN RI Tahun 1945 setelah perubahan dinyatakan bahwa kewenangan menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung. Kemudian kewenangan tersebut dipertegas kembali di dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Hal ini berarti bahwa pengujian Peraturan Daerah terhadap undang-undang juga berada dibawah kewenangan Mahkamah Agung dan proses pengujian ini dikenal dengan proses *judicial review*.

³ Charles Simabura, *Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume IV No.1, 2011, hlm. 143

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya terdapat beberapa inti perubahan yang penulis rangkum yaitu Pertama, sistem *carry over*. Yaitu penyelesaian RUU yang belum rampung di periode sebelumnya seperti yang di rubah di Pasal 71A Dalam hal pembahasan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan daftar inventarisasi masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan/atau Prolegnas Prioritas Tahunan. Namun perlu diingat meski ada sistem *carry over*, keberlanjutan pembahasan RUU yang tidak rampung/selesai di DPR periode sebelumnya didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak (DPR dan pemerintah, dan atau DPD).

Kedua, ketentuan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap UU. Pengaturan tentang pengaturan dan peninjauan terhadap berlakunya UU di tengah masyarakat diatur dalam Pasal 95A dan 95B. Pemantauan dan peninjauan terhadap UU dilakukan oleh DPR, pemerintah, dan DPD terkait dengan prioritas jangka menengah dan tahunan.

Ketiga, terkait pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di internal pemerintah (Badan/Lembaga Legislasi Nasional). Tugas itu dikoordinasikan oleh menteri yang bertugas di bidang pembentukan peraturan perundangan-undangan (Menkumham).

Mengingat hal tersebut di atas dapat diartikan dalam proses pembatalan peraturan daerah tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Setelah melewati proses *judicial review* di Mahkamah Agung maka dapat diketahui apakah Peraturan Daerah tersebut bertentangan atau tidak dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila diputuskan

bertentangan, maka Peraturan Daerah tersebut akan dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Pembatalan ini memiliki konsekuensi yuridis yakni Pemerintah Daerah harus mencabut Peraturan Daerah yang bersangkutan karena sudah tidak mempunyai daya laku secara hukum. Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah tersebut juga dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri tanpa melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung.

Sebelumnya Seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan : “Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”.

Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi : “Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan/atau Peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kotadan/atau peraturan bupati/wali kota”.

Namun setelah Dengan dihapuskannya kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan Peraturan Daerah Tingkat Kabupaten/Kota melalui Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 137/PUU-XIII/2005 Tentang Pemerintahan Daerah, maka secara otomatis proses pengujian Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang diduga bertentangan dengan undang-undang atau proses pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dilakukan melalui satu pintu yaitu proses pengujian di Mahkamah Agung.

Dengan demikian pembatalan terhadap Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang tidak sejalan dengan kebijakan Pemerintah Pusat tidak

bisa serta merta dibatalkan, kecuali setelah melalui proses pengujian di Mahkamah Agung. Tolak ukur atau dasar pengujiannya juga tidak bisa hanya berdasarkan pada kepentingan atau pendapat pemerintah pusat saja, tetapi apakah suatu produk Peraturan Daerah nyata-nyata bertentangan dengan peraturan di atasnya, yaitu undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden.

Implementasi beberapa Perda bernuansa agama maupun diskriminatif terhadap perempuan dan masalah perizinan yang tumpang tindih ini sering ditemukan dalam peraturan daerah tentang ketertiban yang banyak menimbulkan kontroversi, bukan saja dari kalangan religius yang menganggapnya sebagai perda diskriminatif, namun dari kalangan umum pun serta para ahli hukum tata negara tidak jarang yang menolak pemberlakuan Perda tentang ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung diskriminatif terhadap perempuan masalah perizinan yang tumpang tindih, karena Perda ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung unsur diskriminatif masalah perizinan yang tumpang tindih terhadap perempuan dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam dengan judul Analisis Yuridis Penyelesaian konflik Vertikal peraturan daerah secara cepat, efektif dan efisien

PEMBAHASAN

Format pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. pasal 7 menyebutkan bahwa Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MRR RI
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;

6. Peraturan Daerah provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten

Perundang-undangan itu Menurut M Solly Lubis proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan dan penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.⁴

Tentang berlakunya suatu peraturan perundang-undangan menurut Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto dikenal beberapa azas antara lain :

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- b. Peraturan perundang-undangan dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*Lex Specialis derogat lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian.⁵

Asas ini senada seperti yang diungkapkan oleh Amiroeddin Syarif yang menyebutkan ada lima asas peraturan perundang-undangan yakni :

- 1) Peraturan perundang-undangan berdasarkan Asas Tingkatan Hirarki;
- 2) Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
- 4) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; dan
- 5) Peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan Peraturan perundang-undangan yang lama.⁶

⁴ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandaung: PT. Mandar Maju, 1995, hal. 1.

⁵ Poernadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 7-11.

⁶ Amiroeddin Syarif, 1987, *Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya*, PT. Bina Aksara, Jakarta., hal 78-84.

Disamping asas-asas perundang-undangan, maka suatu perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan yakni landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis.⁷ Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh M. Solly Lubis bahwa dalam pembuatan peraturan negara maka ada tiga dasar atau landasan dalam rangka pembuatan segala peraturan, pada tiap jenis dan tingkat yaitu landasan Filosofis, landasan yuridis dan landasan politis.⁸ Yang membedakan adalah M Solly Lubis memasukan landasan Politis, sedangkan Rosjidi Ranggawidjaja memasukan landasan sosiologis.

Dalam Pasal 1 angka 13 UU NO.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian apa yang merupakan materi suatu peraturan perundang-undangan adalah berbeda-beda tergantung jenis, fungsi dan materinya. Dalam menyusun materi muatan peraturan perundang-undangan ada beberapa asas yang harus dipenuhi yaitu:

- 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.

Dalam muatan materi peraturan daerah haruslah mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;

⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia. EDISI, 1., Penerbitan, Bandung: : CV. Mandar Maju,, 1998 hal.43

⁸ M. Solly Lubis, Op. Cit, hal. 6-7.

- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum;
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
- k. asas-asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan.⁹

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan peruuuan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Sehubungan dengan itu jika dalam satu masa siding, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan Perda oleh DPRD diatur dalam peraturan tata tertib DPRD Rancangan Perda agar memperoleh masukan dari masyarakat atau para pakar maka untuk rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, sedangkan Perda yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota disebarluaskan oleh sekretariat daerah.

Muatan materi Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum (*dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan kurungan paling lama 6 bulan, atau denda paling lama Rp 50.000.000,-. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur, atau bupati/walikota, disampaikan

⁹ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.78

oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh gubernur, bupati/walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Apabila rancangan Perda yang tidak ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 hari, Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Pengesahan Perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “Perda ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya dalam kalimat pengesahan itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah. Untuk menegakkan Perda, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepada daerah untuk menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Anggota satuan polisi pamong praja (Satpol PP) dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil untuk melakukan tindakan penyidikan serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipersepsikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut UU Pemda) membawa perubahan ke dalam konstruksi desentralisasi, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah hingga akuntabilitas pemerintahan daerah, selain itu mendorong penegasan kembali peranan pemerintah pusat dalam mengambil keputusan mengenai adanya otonomi daerah.

Kemandirian otonomi daerah disuatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.

Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah

Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan yaitu Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab untuk menjamin keutuhan Negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat Negara (*equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum

Pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukan di mana letak ketidak tepatan atau kekeliruan dan apakah sebab-sebabnya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sistem otonomi daerah saat ini mengandung paradoks di dalamnya. Pada satu sisi sistem otonomi daerah memberikan manfaat bagi proses percepatan pembangunan daerah, namun pada sisi lain sistem otonomi daerah berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Peraturan Daerah yang dikeluarkan di era otonomi cenderung menjauh dari norma-norma hak asasi manusia, dan mengeliminasi keadilan substansial dalam bingkai demokrasi.

Dengan dihapuskannya kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan Peraturan Daerah Tingkat Kabupaten/Kota melalui Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 137/PUU-XIII/2005 Tentang Pemerintahan Daerah, maka secara otomatis proses pengujian Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang diduga bertentangan dengan undang-undang atau proses pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dilakukan melalui satu pintu yaitu proses pengujian di Mahkamah Agung.

Dengan demikian pembatalan terhadap Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota yang tidak sejalan dengan kebijakan Pemerintah Pusat tidak bisa serta merta dibatalkan, kecuali setelah melalui proses pengujian di Mahkamah Agung. Tolak ukur atau dasar pengujiannya juga tidak bisa hanya berdasarkan pada kepentingan atau pendapat pemerintah pusat saja, tetapi apakah suatu produk Peraturan Daerah nyata-nyata bertentangan dengan peraturan di atasnya, yaitu undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden.

Strategi yang dapat dikembangkan oleh Pemerintah Pusat untuk mengawasi Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten/Kota yang dinilai tidak sejalan dengan kebijakan Pemerintah Pusat yaitu dengan melakukan penguatan terhadap kewenangan dan kelembagaan dalam melakukan pengawasan terhadap rancangan Peraturan Daerah sebelum disahkan dan diundangkan (*executive preview*). Dengan demikian diharapkan dengan pengawasan preventif ini, Pemerintah Daerah tidak mengeluarkan Peraturan Daerah yang kewenangannya melebihi undang-undang dasar tahun 1945 dan undang-undang.

Dengan berpijak pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dalam salah satu pasalnya menyatakan bahwa Pemerintah Daerah bisa membuat peraturan daerah atau lokal, maka daerah-daerah berlomba untuk merumuskan Perda-Perda sesuai dengan keunikan daerah masing-masing, termasuk keunikan keberagamaannya. Salah satu contoh nya adalah Perumusan Perda-Perda masalah ketertiban bernuansa agama dan diskriminatif terhadap perempuan dan masalah perzinan yang tumpang tindih. Kenyataan ini tentu saja melahirkan problem. Karena di satu sisi undang-undang kita membenarkan daerah untuk memproduksi Perda sesuai dengan keunikan daerah masing-masing, tetapi di sisi lain, dan ini sering dilupakan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan ada enam urusan yang menjadi urusan pemerintahan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan,

moneter dan fiskal serta agama. Artinya, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan.

Implementasi beberapa Perda bernuansa agama maupun diskriminatif terhadap perempuan dan masalah perizinan yang tumpang tindih ini sering ditemukan dalam peraturan daerah tentang ketertiban yang banyak menimbulkan kontroversi, bukan saja dari kalangan relegius yang menganggapnya sebagai perda diskriminatif, namun dari kalangan umum pun serta para ahli hukum tata negara tidak jarang yang menolak pemberlakuan Perda tentang ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung diskriminatif terhadap perempuan masalah perizinan yang tumpang tindih, karena Perda ketertiban yang bernuansa agama dan mengandung unsur diskriminatif masalah perizinan yang tumpang tindih terhadap perempuan dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.

Menyikapi pemberlakuan Perda tentang ketertiban yang di dalamnya bernuansa agama dan mengandung unsur diskriminatif terhadap perempuan di berbagai daerah muncul pendapat yang setuju dan tidak setuju. Kalangan yang setuju menganggap adanya perda tersebut bisa menjadi media sosial untuk memberantas berbagai masalah sosial di masyarakat seperti kemaksiatan, perjudian, yang umumnya dilakukan oleh masyarakat kecil. Mereka memiliki argumentasi bahwa keberadaan Perda bernuansa agama adalah untuk memperbaiki moral bangsa.

Sedangkan kalangan yang menolak pemberlakuan Perda ketertiban ini yang di dalamnya bernuansa agama dan mengandung unsur diskriminatif terhadap perempuan beranggapan bahwa Perda tersebut bertentangan dengan Pancasila dan substansi perundang-undangan di atasnya. Selain itu juga berpotensi melahirkan perpecahan bangsa (disintegrasi bangsa), karena wilayah tertentu yang tidak dihuni penduduk mayoritas agama tertentu suatu saat juga akan memberlakukan ajaran agama yang mereka anut.

Keberadaan Perda-Perda terkait masalah ketertiban yang berdimensi agama dan mengandung diskriminasi terhadap perempuan di daerah, selalu dikaitkan faktor sosial budaya masyarakat lokalnya yang identik dengan Agama yang dianutnya yang tercermin dalam kehidupan sehari-hari. Sejak era Otonomi Daerah kabupaten dan kota berlomba-lomba untuk melahirkan Perda-Perda tersebut. Rata-rata tiap kota atau kabupaten mempunyai 2 sampai 4 buah Perda masalah ketertiban dan pemberantasan masalah Asusila yang berdimensi agama dan terdapat diskriminasi terhadap perempuan. Peluang yang diberikan oleh kebijakan otonomi daerah itu diterjemahkan beragam oleh daerah. Salah satu “terjemah” yang dipakai adalah dengan membuat beragam peraturan daerah. Di beberapa daerah, termasuk di Kalimantan Selatan, terdapat fenomena pembuatan Perda yang menarik untuk dikaji secara akademik, khususnya dari perspektif hukum dan politik. Fenomena tersebut adalah munculnya banyak Perda yang mengatur persoalan-persoalan terkait dengan keberagamaan seseorang dan/atau kelompok di masyarakat yang lazim disebut Perda Syariat Islam atau Perda Berbasis Syariah, seperti Perda tentang ketertiban dan pemberantasan tindakan asusila tentang kewajiban Khatam Al-Quran bagi anak usia SD/MI, Perda tentang Ramadhan, Perda tentang Jum’at Khusus dan berbagai Perda lainnya dengan maksud melindungi, mempertahankan dan/atau menjaga berbagai karakteristik khas daerahnya.

Menguatnya keinginan berbagai daerah untuk melakukan formalisasi hukum Islam melalui berbagai produk perundang-undangan, menjadi salah satu isu pokok yang penting untuk dibahas. Keinginan tersebut tidak saja dapat dilihat sebagai akses dari otonomi daerah semata, tetapi juga cerminan keagamaan masyarakat dalam menyikapi perkembangan yang terjadi, seperti perilaku generasi muda dalam berpakaian dan maraknya kemaksiatan serta rasa frustrasi masyarakat berhadapan dengan sistem pemerintahan yang korup. Dalam hal ini kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan hukum Islam dianggap sebagai salah satu *problem solving*.

Sejak disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, konsentrasi perundang-undangan beralih ke daerah. Dengan berpijak pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dalam salah satu pasalnya menyatakan bahwa Pemerintah Daerah bisa membuat peraturan daerah atau lokal, maka daerah-daerah berlomba untuk merumuskan Perda-Perda sesuai dengan keunikan daerah masing-masing, termasuk keunikan keberagamaannya. Perumusan Perda-Perda masalah ketertiban yang bernuansa agama masalah perizinan yang tumpang tindih itu pun didasarkan pada argumentasi UUD 1945 pasal 29 yang membenarkan penganut agama untuk melaksanakan ajaran agamanya. Kenyataan ini tentu saja melahirkan problem. Karena di satu sisi undang-undang kita membenarkan daerah untuk memproduksi Perda sesuai dengan keunikan daerah masing-masing, tetapi di sisi lain, dan ini sering dilupakan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan ada enam urusan yang menjadi urusan pemerintahan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama.

Artinya, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan mengatur peraturan masaalah ketertiban yang di dalamnya mengandung unsure agama dan diskriminatif terhadap perempuan, karena pengaturan agama hanya menjadi wewenang pemerintah pusat. Konsep pemberlakuan hukum dalam hukum ketatanegaraan Indonesia menganut Teori Berjenjang (*Stufen Theory*) dari Hans Kelsen. Teori tersebut mengandung ajaran ajaran sebagai berikut:

Dasar berlakunya dan legalitas suatu norma terletak pada norma yang ada di atasnya (dari bawah ke atas), atau

1. Suatu norma yang menjadi dasar berlakunya dan legalitas norma yang ada di bawahnya (dari atas ke bawah)

2. Secara acak, diambil dua norma saja, bisa dari bawah bisa dari atas atau dari atas ke bawah seperti pada uraian pada huruf a dan b di atas.

Dalam praktek di Indonesia, *stufen theory* dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Pancasila
2. UUD 1945
3. Ketetapan Ketetapan
4. Peraturan Peraturan
5. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Teori berjenjang ini kemudian menimbulkan asas hukum *lex supperiore derogat lex inferiori* (hukum yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang di atasnya). Berdasarkan teori ini, maka peraturan perundang undangan yang berada di bawah, jika bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang ada di atasnya, ia dapat dibatalkan demi hukum. Ini semakin mengukuhkan bahwa perda kerap kali melampaui hukum di atasnya. Ini terlihat dengan terumuskannya perda bernuansa agama tertentu, sementara pada saat yang sama urusan agama adalah wewenang pemerintah pusat.

Hierarki Peraturan perundang undangan di Indonesia secara terperinci meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) TAP MPR
- 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Propinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/kota

Dengan hierarki di atas nampak jelas bahwa Undang Undang Nomor 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan jenis jenis peraturan perundang undangan dengan memasukkan kembali Tap MPR sebagai peraturan perundang undangan, dan Peraturan Daerah kabupaten/kota merupakan peraturan perundang undangan yang paling bawah, sehingga keberadaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan

yang berada di atasnya. Meskipun Pancasila tidak disebutkan di dalam hierarki peraturan perundang undangan berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun pancasila sebagai norma dasar (*staats fundamental norms*) hukum di Indonesia harus dijadikan acuan utama dalam pembuatan peraturan peraturan perundang undangan. Peraturan manapun yang bertentangan dengan Pancasila dapat digugurkan demi hukum. Artinya Pemerintah dapat mendorong perorangan, kesatuan masyarakat hukum adat serta badan hukum publik atau badan hukum privat yang dirugikan akibat dari pelaksanaan Peraturan Daerah Peraturan Daerah yang kewenangannya melebihi undang-undang dasar tahun 1945 dan undang-undang untuk mengajukan permohonan pembatalan ke Mahkamah Agung.

Dengan melihat banyaknya konflik vertikal terkait peraturan daerah ini terobosan, yaitu dengan penyederhanaan regulasi dan proses revisi sekaligus peraturan daerah terkait ketertibah yang mengandung unsur kegamaan, diskriminatif serta perizinan yang tumpang tindih. Untuk itu Pemerintah harus mempertimbangkan wacana transplantasi Payung Hukum meskipun lahir dari tradisi sistem hukum *Common Law* sementara Indonesia menganut sistem hukum *Civil Law*. Namun tidak ada salahnya Indonesia menerobos ruang batas sistem hukum tersebut mengingat saat ini dikotomi *Common Law* dan *Civil Law* sudah tidak begitu ketat dan cair. Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan selain terdapat hambatan prosedural juga memakan waktu yang lama. Dengan *Omnibus Law* maka peraturan yang tidak relevan atau bermasalah dapat diselesaikan secara cepat.

Terdapat beberapa kelebihan penerapan konsep Payung Hukum dalam menyelesaikan sengketa regulasi di Indonesia :¹⁰

1. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan baik vertikal maupun horizontal secara cepat, efektif dan efisien;
2. Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi;

¹⁰ <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum>

3. Memangkas pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
4. Mampu memutus rantai birokrasi yang berbelit-belit;

Menurut Firman Freaddy Busroh, penyebab terjadinya disharmoni peraturan perundangundangan antara lain¹¹:

- 1) Adanya pergantian rezim pemerintahan sehingga penyusunan peraturan perundang-undangan lebih sering berubah dan tidak berkelanjutan.
- 2) Belum ada standar baku, cara dan metodologi penyusunan peraturan perundang-undangan. Masing-masing instansi memiliki keinginan dan egosentris lebih mengutamakan kepentingan instansinya.
- 3) Pembentuk peraturan perundang-undangan yang kurang menguasai permasalahan akibat seringkali terjadi pergantian antara pejabat.
- 4) Masih kurangnya akses masyarakat untuk turut serta dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
- 5) Kurangnya koordinasi antara instansi terkait.

Sedangkan akibat hukum terjadinya disharmoni antara lain:

- 1) Munculnya ketidakpastian hukum,
- 2) Pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif dan efisien,
- 3) Terjadinya perbedaan interpretasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan
- 4) Hukum sebagai pedoman masyarakat dan pemerintah menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya.
- 5) Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu;
- 6) Adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pengambil kebijakan.¹²

Masalah tumpang tindih peraturan tidak hanya dapat diselesaikan dengan harmonisasi namun membutuhkan terobosan hukum dengan mengeluarkan undang-undang sebagai payung hukum terhadap masalah peraturan daerah terkait ketertiban yang mengandung unsure agama, perizinan yang tumpang tindih dan tindakan asusila sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan daerah agar tidak berkonflik secara vertikal dengan cara melegitimasi dalam UU No 12 Tahun 2011 dan UU No.15 Tahun 2019, maka pembentukan dan proses legalisasinya dilakukan dengan ketentuan :

¹¹ Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Jurnal Arena Hukum Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017: 232-233).

¹² *Ibid*

- 1) Asalkan jenisnya adalah UU (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabungkan menjadi satu UU.
- 2) Sepanjang materi muatan yang diatur *Omnibus Law* sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011 tersebut.
- 3) Tidak ada pula larangan dalam UU No. 12 tahun 2011 bagi pembentukan Payung hukum yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus.

Ketentuan terobosan hukum tersebut semestinya harus segera dapat dilakukan agar Penyelesaian Konflik Vertikal Peraturan Daerah Secara Cepat, Efektif Dan Efisien dapat tercapai dalam penyelesaian konflik tersebut.

PENUTUP

Payung hukum dalam penyusunan peraturan daerah terkait masalah ketertiban merupakan konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa peraturan yang substansi pengaturannya berbeda menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*) dengan menggunakan metode penyusunan RUU payung hukum (*umbrella act*) tetap harus mengacu UU No.12 Tahun 2011. Untuk itu agar UU hasil payung hukum mendapat legitimasi dalam UU No 12 Tahun 2011, maka pembentukan dan proses legalisasinya dilakukan dengan ketentuan :

- 1) Asalkan jenisnya adalah UU (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabungkan menjadi satu UU.
- 2) Sepanjang materi muatan yang diatur Payung hukum sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011 tersebut.

- 3) Tidak ada pula larangan dalam UU No. 12 tahun 2011 bagi pembentukan Payung hukum yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus.
- 4) Pemerintah daerah harus segera melakukan revisi terhadap peraturan daerah masalah ketertiban, asusila dan perizinan yang substansinya telah mengandung unsur keagamaan, diskriminasi terhadap perempuan dan perizinan yang tumpang tindih yang tentunya telah bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiroeddin Syarif, 1987, *Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya*, PT. Bina Aksara, Jakarta
- Charles Simabura, *Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri*, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume IV No.1, 2011
- Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, *Jurnal Arena Hukum* Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandaung: PT. Mandar Maju, 1995
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta, 2008
- Poernadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. EDISI, 1., Penerbitan, Bandung: : CV. Mandar Maju,, 1998
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/omnibus-law-solusi-dan-terobosan-hukum>