

TESIS

**PENATAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM
MEWUJUDKAN PERATURAN DAERAH YANG
HARMONIS DI KOTA MAKASSAR**

**STRUCTURING THE FORMATION OF REGIONAL REGULATIONS
CONCERNING REGIONAL TAXED AND RETRIBUTIONS
IN REALIZING HARMONIUS REGIONAL
REGULATIONS IN MAKASSAR**



Oleh:

**INRIS WINNI
NIM. B012182033**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**PENATAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM
MEWUJUDKAN PERATURAN DAERAH YANG
HARMONIS DI KOTA MAKASSAR**

**STRUCTURING THE FORMATION OF REGIONAL REGULATIONS
CONCERNING REGIONAL TAXED AND RETRIBUTIONS
IN REALIZING HARMONIUS REGIONAL
REGULATIONS IN MAKASSAR**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelas Magister pada
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

INRIS WINNI

NIM. B012182033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**PENATAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM
MEWUJUDKAN PERATURAN DAERAH YANG
HARMONIS DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

INRIS WINNI

Nomor Pokok B012182033

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 02 Agustus 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marthen Arie, SH., MH.
NIP. 19570430 198503 1 004

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001



Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Inris Winni

NIM : B012182033

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis berjudul penataan pembentukan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis di kota Makassar adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 02 - 08 - 2021

Yang membuat pernyataan,



Inris Winni
NIM. B012182033

ABSTRAK

INRIS WINNI, *Penataan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Mewujudkan Peraturan Daerah yang Harmonis di Kota Makassar*. (dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Marthen Arie).

Penelitian ini bertujuan (1) Menganalisis harmonisasi Peraturan Daerah Kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah; dan (2) Menganalisis upaya penataan pembentukan Peraturan Daerah di kota Makassar untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis.

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, dengan metode analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Peraturan Daerah Kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah masih terdapat kelemahan dalam hal harmonisasi vertikal dan horisontal. Kelemahan secara vertikal dilihat dari tidak harmonisnya Perda Nomor 2 tahun 2018 tentang Pajak Daerah dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang ditandai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (4) terkait pengecualian objek pajak restoran, Pasal 14 huruf g dan Pasal 17 huruf k terkait jenis objek pajak hiburan. Adapun kelemahan secara horisontal ditekankan pada Perda Nomor 5 tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu dengan Perda Nomor 4 tahun 2014 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengadaan, Pengedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol, yang ditandai dengan ketentuan Pasal 18 terkait penentuan izin tempat penjualan minuman beralkohol. (2) Upaya penataan pembentukan Perda kota Makassar untuk mewujudkan Perda yang harmonis melalui beberapa tahapan; 1) Perencanaan, dilaksanakan dalam Propemperda, dimulai dengan penelitian dan pengkajian yang dituangkan dalam naskah akademik pajak daerah dan retribusi daerah sebagai media harmonisasi, 2) Penyusunan, pengharmonisasian Rancangan Perda oleh Kemenkumham sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU Nomor 15 Tahun 2019, namun demikian Kanwil Kemenkumham belum pernah terlibat dalam hal pengharmonisasian Perda kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah. 3) Pembahasan, memeriksa harmonisasi setiap elemen dengan menyerap berbagai pendapat dari semua stakeholders yang terlibat agar rancangan Perda tetap selaras. 4) Pengesahan, berupa wajib evaluasi dan sebelum mendapat nomor registrasi, terlebih dahulu dilakukan verifikasi terhadap hasil penyempurnaan Rancangan Perda.

Kata kunci: Pembentukan Peraturan Daerah; Harmonisasi; Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

ABSTRACT

INRIS WINNI. Structuring the Formation of Regional Regulations Concerning Regional Taxes and Retributions in Realizing Harmonious Regional Regulations in Makassar. (supervised by Achmad Ruslan and Marthen Arie)

This study aims to (1) analyze the harmonization of Makassar Regional Regulations concerning regional taxes and retributions; and (2) analyze structural efforts the formation of regional regulations in Makassar to realize harmonious regional regulations.

This type of research is normative legal research. With statute approach and conceptual approach, using primary and secondary legal materials, with qualitative analyze methods.

The results of the study indicate that (1) The Makassar regional regulation concerning regional taxes dan retributions still have weaknesses in terms of vertical and horizontal harmonization. The vertical weakness is seen from disharmony of the regional regulation Number 2 of 2018 concerning Regional Taxes wit Act Number 28 of 2009 concerning Regional Taxes and Retributions, which is marked by the Article 10 paragraph (4) related to the exception of restaurant tax objects, Article 14 alphabet g and Article 17 alphabet k related to the type of entertainment tax object. The horizontal weaknesses are emphasized in the regional regulation Number 5 of 2012 concerning certain liensing retribution with the regional regulation number 4 of 2014 concerning supervision, control, procurement, distribution, and sales of alcoholic beverages, which is marked by the Article 18 related of the determination permit of place the sell alcoholic beverages. (2) The structural efforts of the formation of Makassar regional regulation to realize a harmonious regional regulation through several stages; 1) Planning, implemented in Propemperda, starting with research and assessment as outlined in the academic text of regional taxes and retributions as harmonization medium. 2) drafting, the harmonization of draft regional regulations by the ministry of Law and Human Rights as stipulated in Article 58 of Act Number 15 of 2019, however, the ministry of the regional office of Law and Human Rights has never been involved in the harmonization of the Makassar regional regulations concerning regional taxes and retributions. 3) discussion, checking the harmonization of each element by absorbing various opinions from all stakeholders involve so that the draft Perda remains in harmonious. 4) Ratification, in the form of mandatory evaluation and prior to obtaining a registration number, verification is carried out on the results of the revision of the draft Perda.

Keywords: Formation of Regional Regulations; Harmonization; Regional Taxes and Regional Retributions.

KATA PENGANTAR



Puji syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan yang maha Esa atas segala rahmat serta karunia-Nya kepada kita sekalian. Termasuk kepada Penulis, sehingga dapat menyelesaikan sebuah Karya Ilmiah berupa Tesis dengan judul “Penataan pembentukan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis di Kota Makassar”. Tesis ini Penulis susun guna memenuhi persyaratan akademik dalam memperoleh gelar Magister pada program S2 Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis sangat menyadari bahwa Tesis ini masih sangat jauh dari kesempurnaan, sehingga diperlukan usaha, kesabaran, dan kegigihan dalam menghadapi berbagai tantangan dalam penyusunan tesis ini, baik dari segi kemampuan penulis, literatur, maupun waktu yang tersedia. Namun berkat petunjuk dan arahan dari komisi penasihat maupun pihak-pihak yang senantiasa mendukung dan memberi semangat dalam berbagai hal sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan penuh keikhlasan perkenankan penulis menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih. Tesis ini Penulis persembahkan untuk kedua orang tua penulis, Muh. Darwis dan Nisba Sahib, serta adikku Wulan Aurilia Darwis, terima kasih atas segala pengorbanan, kasih sayang dan do’a tulus yang diberikan kepada penulis selama ini.

Selama mengikuti Program Studi S2 Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Hasanuddin sampai dengan penyelesaian tesis ini, penulis telah menerima banyak bantuan baik berupa pikiran, tenaga, kesempatan, materi maupun dorongan moril dari berbagai pihak. Oleh karenanya pada kesempatan ini perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., selaku pembimbing utama, dan Prof. Dr. Marthen Arie, SH., M.H., selaku pembimbing pendamping yang dengan penuh ketulusan telah meluangkan waktu dalam membimbing dan mengarahkan penulis dalam penulisan tesis ini.
2. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S., Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan berupa koreksi dan usulan/saran yang sifatnya membangun dan sangat membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.
3. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar atas kesempatan yang diberikan kepada penulis dalam menempuh perkuliahan dan menyelesaikan studi.
4. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, bersama para Wakil Dekan.
5. Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

6. Seluruh Dosen dan Staf Administrasi pada program S2 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar yang selama ini telah menciptakan proses belajar mengajar yang baik sehingga penulis mendapatkan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama perkuliahan.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, yang telah membantu dalam perkuliahan sampai dengan penyelesaian Tesis ini. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang terbaik atas kebaikan yang Penulis terima.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat kekurangan sehingga segala masukan maupun kritik yang sifatnya membangun akan penulis terima dengan senang hati. Akhir kata, semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terutama bagi kalangan akademik yang tertarik dengan penelitian ini.

Makassar, Agustus 2021

Penulis,

Inris Winni

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah	15
1. Pengertian Peraturan Daerah	15
2. Materi Muatan Peraturan Daerah	15
3. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah	17
B. Landasan Teori	23
1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	23

a. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	25
b. Metode Perancangan Peraturan Perundang-Undangan.....	28
2. Teori Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.....	30
3. Teori Harmonisasi hukum	36
4. Teori Kewenangan	53
C. Kerangka Pikir.....	57
Bagan Kerangka Pikir.....	58
D. Definisi Operasional	59

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	62
B. Pendekatan Masalah.....	62
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	63
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	64
E. Analisa Bahan Hukum.....	64

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Harmonisasi Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	66
1. Harmonisasi Vertikal Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 tahun 2018 tentang Pajak Daerah dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	74
2. Harmonisasi Horisontal Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu	

dengan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengawasan, Pengendalian, Pengadaan, Pengedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol	102
3. Harmonisasi Materi Muatan terhadap Kepentingan Umum...	110
B. Penataan Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Makassar untuk Mewujudkan Peraturan Daerah yang Harmonis	115
1. Perencanaan Penyusunan Rancangan Perda	118
2. Penyusunan Rancangan Perda	127
3. Pembahasan Rancangan Perda	141
4. Pengesahan Perda	144
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	156
B. Saran.....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	158

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Perda Kota Makassar mengenai Pajak Daerah	67
Tabel 2. Daftar Perda Kota Makassar mengenai Retribusi Daerah	68
Tabel 3. Daftar Perda Daerah Lain mengenai Ketentuan Pengecualian Objek Pajak Restoran.....	87
Tabel 4. Daftar Perda Daerah Lain Mengenai Objek Pajak Hiburan.....	101
Tabel 5. Daftar Perda Kota Makassar yang diharmonisasi Kanwil Kemenkumham SulSel.....	130

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses dinamis yang disesuaikan dengan dinamika masyarakat dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional. Hal tersebut dapat tercapai melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap terkoordinasi serta berdasarkan proses dan teknik penyusunan yang ditetapkan sebagai pedoman seluruh lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.¹

Harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai salah satu prioritas dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang harus dilakukan secara sistemik sejak perencanaan, penyusunan naskah akademik sampai dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Pembentukannya harus dilakukan dengan pendalaman materi, dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain terkait.² Harmonisasi dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan berdampak pada kualitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk terutama dalam hal pendalaman materi dan rumusan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.³

¹Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Edisi ke-2 Cet. Ke-3, Sinar Grafika, 2015, hal. 8.

²Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hal. 157.

³Syahlan, *Rekonstruksi Penataan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, Wacana Hukum Val. 25, No. 1, Desember 2019, hal. 95.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, secara konstitusional kewenangan pembentukannya ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Peran Perda sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka proses pembentukannya perlu direncanakan dalam program pembentukan peraturan perundang-undangan, dibentuk secara sistematis berdasarkan metode dan parameter tertentu, serta diilhami visi dan misi pemerintah daerah bersangkutan.⁴ Implementasi Pasal 18 tersebut sangat berpotensi menimbulkan pluralisme hukum, pemikiran harmonisasi hukum diperlukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang relevan terhadap kemungkinan timbulnya keanekaragaman dalam sistem materi muatan peraturan perundang-undangan di daerah masa datang.⁵

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menempatkan Perda di urutan terendah dalam tingkatan hierarki jenis peraturan perundang-Undang. Meskipun berada pada posisi terendah namun keberadaan sebuah Perda memiliki makna lebih dari sekedar sebuah peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, karena Perda justru

⁴Marthen Arie, *Pendekatan Legisprudence dalam Menilai Kualitas Peraturan Perundang-Undang*, Harlev, Vol. 2 Edisi 3 Desember 2016, hal. 383.

⁵Kusnu Goesnadhie S., *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Nasa Media, Malang, 2010, hal. 177.

seringkali merupakan sebuah bentuk peraturan yang secara langsung dan riil menyentuh bidang-bidang kehidupan masyarakat di daerah, sehingga jenis peraturan ini memiliki posisi yang penting didalam peraturan perundang-undangan nasional.⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”. Hal tersebut, tak lain karena Perda merupakan peraturan yang menuntut materi lebih konkrit dan secara teori, Perda memiliki tingkat fleksibilitas yang lebih kecil karena tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁷

Ketentuan peraturan perundang-undangan memiliki asas yang terintegrasi dan dijiwai pancasila serta bersumber pada UUD NRI 1945. Sistem hukum nasional yang harmonis dalam hal ini berarti selaras, serasi, dan konsisten, serta taat asas, tidak terdapat pertentangan diantara satu peraturan perundang-undangan dengan lainnya baik secara vertikal maupun horisontal. Limitasi yang bersifat vertikal menentukan bahwa peraturan yang akan dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Limitasi yang bersifat horisontal menentukan bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk itu

⁶Siti Zuhro dan Eko Prasjo, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2010, hal. 53.

⁷Marthen Arie, hal. 372.

tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah lain yang sejenis dan berisi materi pengaturan yang sama.⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, menegaskan “Pengharmonisasian sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) merupakan salah satu tahapan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan”. Kemudian dalam Pasal 5 diatur, “pengharmonisasian yang dibentuk di daerah bertujuan untuk menyelaraskan dengan: 1) Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi, dan putusan pengadilan, dan 2) teknik penyusunan peraturan perundang-undangan”.

Harmonisasi secara terintegrasi muncul sebagai kebutuhan dan suatu keniscayaan agar norma-norma hukum dalam peraturan tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih. Menurut Satjipto Rahardjo,⁹ pelaksanaan harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sudah merupakan kebutuhan yang mendesak, dikatakan mendesak karena pembangunan hukum membutuhkan pengaturan yang holistik. Demi menciptakan kepastian dan jaminan hukum bagi siapapun yang berkepentingan.

⁸Op. Cit., Kusnu Goesniadhie S., 2010, hal. 179.

⁹Sugiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pusat kajian Kebijakan Hukum dan Kedirgantaraan, hal. 2.

Achmad Ali pernah menyatakan bahwa “kita semakin banyak ditaburi berbagai peraturan dan undang-undang yang semakin hari semakin bertambah, namun mengapa setelah dihadapkan dengan berbagai peraturan yang seabrek itu, *ordeness* tak kunjung datang, yang terjadi justru hukum tampak semakin *hopeless* dan kedodoran, sehingga justru menciptakan persoalan baru ketimbang menuntaskan.”¹⁰ Paling tidak ada tiga permasalahan utama yang seringkali menyertai peraturan perundang-undangan kita yaitu *pertama*, tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan, *kedua*, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, dan *ketiga*, implementasi undang-undang yang terhambat peraturan pelaksanaannya.¹¹

Setelah lebih dari satu dekade reformasi berlangsung, semangat melakukan reformasi hukum belum memenuhi tuntutan. Seluruh aspek sistem hukum, baik aspek materiil, maupun substansi hukum, misalnya sinkronisasi dan konsistensi norma hukum, baik vertikal maupun horizontal, integritas dan profesionalisme penegak hukum serta budaya hukum masyarakat masih jauh dari harapan.¹² Menurut Enny Nurbaningsih, problematika yang dihadapi di era awal reformasi terkait kewenangan pembentukan Perda disebabkan karena adanya semangat otonomi luas tanpa didukung pedoman menggunakan wewenang mengaturnya dalam membentuk Perda. Daerah cenderung menciptkan berbagai pungutan

¹⁰Achamd Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi kedua, Cet II, PT. Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2017, hal. 110.

¹¹Op.cit, Sugiyono, hal. 7.

¹²Hamdan Zoelva. (2015). *Prospek Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Realita*, Jurnal Hasanuddin Law Review. Vol. 1 Nomor 2, hal. 179-193.

yang tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum. Salah satu muatan yang paling banyak dibentuk yakni Perda pajak dan retribusi dengan maksud meningkatkan PAD namun tidak mempertimbangkan aspek *cost and benefit* bagi masyarakat yang terdampak regulasi tersebut.

I Gde Pantja Astawa menyebutkan salahsatu indikator penyebab Perda bermasalah karena kuatnya kecenderungan daerah yang lebih berorientasi pada pendapatan asli daerah (PAD) dalam bentuk pajak dan retribusi daerah, daripada pemahaman yang benar mengenai esensi pajak dan retribusi daerah dalam kerangka otonomi daerah.¹³ Achmad Ruslan dalam risetnya menyatakan, bahwa pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah yang dituangkan dalam Perda pajak daerah dan retribusi daerah pada umumnya hanya untuk mengisi kas, sedangkan pengaturan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya mendapat porsi yang sedikit, sehingga materi muatannya belum memenuhi fungsi eksternal dari suatu peraturan perundang-undangan.¹⁴

Proses pembentukan peraturan daerah beserta derivasinya (keputusan atau peraturan kepala daerah) nyaris tidak memperhatikan dampak yang mungkin ditimbulkan dan konsistensi kebijakan yang bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹³Patawari, *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Intelegensia Media, Malang, 2019, hal. 14.

¹⁴Achmad Ruslan, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produk Hukumnya (kajian Perda tentang Pajak dan Retribusi di Sulawesi Selatan)*, Jurnal Ilmu Hukum Ammana Gappa, Vol 13 No. 2 Juni 2005, hal. 174.

Asas yang dikenal dengan adagium *lex superior derogat legi inferiori* dikesampingkan atas nama otonomi.¹⁵

Kementerian PPN/Bappenas mencatat sebanyak 3.091 Perda dinyatakan bermasalah sejak tahun 2001 hingga tahun 2010. Penelitian Kementerian Dalam Negeri menemukan sejak berlakunya UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah hingga tahun 2010 terdapat 3.735 Perda bermasalah yang diusulkan untuk dibatalkan.¹⁶ Pembatalan Perda dengan kuantitas yang relatif banyak terakhir terjadi tahun 2016 mencapai 3.143 peraturan, diumumkan langsung Presiden Joko Widodo.¹⁷ Diantara banyaknya Perda yang dibatalkan tersebut, di Provinsi Sulawesi Selatan ditemukan sebanyak 145 Perda yang harus dicabut/direvisi, meliputi 6 produk Provinsi Sulawesi Selatan dan selebihnya tersebar dari 24 Kabupaten/kota termasuk Perda Kota Makassar.

Kepala Biro Hukum Kemendagri, Widodo Sigit Pudjianto menuturkan bahwa sejak tahun 2002 hingga 2009 terdapat 1.878 Perda yang sudah dibatalkan, sekitar 1.179 diantaranya merupakan retribusi daerah. Tahun 2010, terjadi pembatalan 324 Perda terkait pajak daerah dan retribusi daerah.¹⁸ Sebelum berlakunya UU No. 32 tahun 2004 sampai UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terbentuk sekitar 8000

¹⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hal. 72, dalam Enny Nurbaningsih, *Bebagai bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah dalam Era Otonomi Luas*. FH Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

¹⁶Basri Mulyani, *Dekonstruksi Pengawasan Peraturan Daerah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Fakultas Hukum Universitas Rinjani, JURIDICA, Volume 2 Nomor 1, November 2020. hal. 94.

¹⁷Keputusan Kementerian Dalam Negeri tentang Daftar Perda/Perkada dan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan atau dicabut/direvisi. 21 Juni 2016 .

¹⁸Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), Pembatalan perda pajak dan retribusi, <https://www/kppod.org> diakses pada 2 Desember 2020.

Perda tentang pajak dan retribusi daerah dan lebih dari 3000 Perda tersebut terindikasi bermasalah.¹⁹ Andi Bau Inggit dalam disertasiya menemukan bahwa jenis Perda yang paling banyak dibatalkan oleh Kemendagri ditahun 2016 adalah Perda tentang retribusi daerah, dan daerah yang paling tinggi jumlah Perda retribusinya yang dibatalkan adalah Sulawesi Selatan.²⁰

Kondisi lain yang kemudian turut mempengaruhi setelah adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam amar putusannya membatalkan ketentuan yang memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membatalkan Perda yang telah diundangkan, melainkan menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (MA). Implikasi putusan ini menghendaki penguatan *executive abstract review* (pengawasan preventif) oleh pemerintah pusat dalam pembentukan Perda untuk mencegah terjadinya Perda bermasalah termasuk kondisi disharmonisasi sebelum berlaku untuk umum.

Mekanisme pengawasan produk hukum daerah diperlukan agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, sinkronisasi, harmonisasi, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah.²¹ Konsekuensi logis dianutnya asas hierarki norma dan

¹⁹Aristo Evandi A. Barlian. (2016). *Konsititusi Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Hierarkie Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum*. Jurnal Fiat Justisia. Vol. 4 Nomor 10, hal. 615.

²⁰Andi Bau Inggit AR, *Hakikat Pengujian Peraturan Daerah dalam mewujudkan Tertib Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddi, 2017. hal. 277.

²¹Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2009, hal. 5.

hierarki peraturan perundang-undangan yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.²²

Analisis mengenai arti penting pelaksanaan harmonisasi dalam pembentukan peraturan undang-undangan, seyogyanya pengaturan pengharmonisasian merupakan suatu keharusan tanpa dikecualikan.²³ Permasalahan ketika masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah baik secara substansi maupun prosedur, akibat terjadinya tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada dasarnya semua aparatur penyelenggaraan negara sangat menyadari terjadinya hal tersebut, namun tindak lanjut mengantisipasi permasalahan tersebut tidak pernah tuntas.²⁴ Untuk itu urgensi penataan atau upaya menata baik substansi maupun prosedur pembentukan perda diperlukan untuk tetap memastikan kualitas dan keharmonisan Perda.

Berdasarkan pemaparan diatas maka dalam kajian ini, penulis merasa tertarik mengkaji Perda yang berasal dari lingkungan pemerintah daerah kota Makassar. Oleh karena pada tahun 2016 dari sekian banyak Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat termasuk Perda kota

²²Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Konstitusi Perss, Jakarta, 2020. hal. 249.

²³Yuliandri, hal. 221.

²⁴Firdaus Donny Michael, *Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Nonkementerian atau Rancangan Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 19 No. 3, September 2019, hal.325.

Makassar Nomor 3 tahun 2010 tentang Pajak Daerah dan perubahannya, termasuk juga Perda tentang retribusi. Untuk mengerucutkan objek penelitian penulis hanya akan menganalisis harmonisasi Perda Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pajak Daerah dan satu Perda tentang retribusi daerah yaitu Perda Nomor 5 tahun 2012 tentang Perizinan Tertentu. Alasan penulis memilih Perda tersebut karena saat ini masih berlaku ditengah masyarakat merupakan produk hukum Perda terbaru mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang telah dibentuk untuk menggantikan Perda yang telah dibatalkan sebelumnya. Akhirnya, penulis mengangkat judul penelitian “Penataan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Mewujudkan Peraturan Daerah yang Harmonis di Kota Makassar”. Fokus kajian terhadap harmonisasi peraturan daerah kota Makassar tentang pajak dan retribusi daerah serta upaya penataan pembentukan Perda untuk mewujudkan peraturan daerah yang harmonis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka adapun rumusan masalah dalam penelitian tesis ini, antara lain:

1. Bagaimana harmonisasi Peraturan Daerah kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah ?
2. Bagaimana upaya penataan pembentukan Peraturan Daerah kota Makassar untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis ?

C. Tujuan Penelitian

Berkenaan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis harmonisasi peraturan daerah kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Untuk menganalisis upaya penataan pembentukan Peraturan Daerah Kota Makassar untuk mewujudkan peraturan daerah yang harmonis.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan keilmuan hukum guna memperluas pengetahuan dan khususnya terkait pengembangan penataan pembentukan peraturan daerah dalam mewujudkan peraturan daerah yang harmonis.
2. Secara praktis diharapkan berguna sebagai rujukan kepada pemerintah daerah terutama bagi pelaksana undang-undang, penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan daerah yang harmonis.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dan pengamatan kepustakaan penulis, terdapat beberapa penelitian yang membahas mengenai harmonisasi dan pembentukan Perda, untuk mengetahui orisinalitas penelitian berikut penulis uraikan beberapa penelitian yang dituangkan dalam bentuk tesis:

1. Muhammad Roqib (2020), Harmonisasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Rangka Pengawasan Preventif Pasca Putusan

Mahkamah Konstitusi No.137/PUU-XIII/2015, Tesis program Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Dalam kajiannya terhadap bentuk pengawasan pemerintah (Gubernur) terhadap pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota, dan penerapan sanksi bagi daerah apabila melanggar atau menyimpang dari pengawasan pemerintah terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota. tesis tersebut berfokus pada pengawasan preventif yang dilakukan pemerintah untuk menjamin harmonisasi Perda pasca putusan MK No.137/PUU-XIII/2015, serta sanksi yang dapat diberikan apabila daerah tidak mematuhi pengawasan preventif tersebut.

2. Suhartono (2011), Harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja Negara (solusi penyerapan anggaran belanja negara yang efisien, efektif, dan Akuntabel). Tesis Program Magister Hukum, Universitas Indonesia. Dalam kajiannya menganalisis permasalahan penyebab pelaksanaan anggaran belanja Negara selalu menimbulkan masalah yuridis dan pendekatan hukum dalam upaya efisiensi, efektivitas, akuntabilitas. dan selanjutnya menganalisis harmonisasi peraturan perundang-undangan pelaksanaan APBN. Berdasarkan penelitian normatif disimpulkan pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis terutama dalam hal disharmonisasi peraturan perundang-undangan karena dalam penyusunannya tidak mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi. Melainkan hanya cenderung hasil kompromi politik sehingga landasan

filosofis, sosiologis, dan ekonomi tidak menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukannya.

3. Bagus Arya Wisnu Wardhana (2008), Peraturan Daerah tata ruang kota Semarang dan implementasinya (studi analisis konsistensi dan harmonisasinya dengan undang-undang lingkungan hidup). Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang. dalam kajian penelitiannya secara khusus hendak menjelaskan konsistensi dan harmonisasi perda tata ruang kota Semarang bila dikaitkan dengan undang-undang lingkungan Hidup beserta implementasinya, serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Hasil penelitian menunjukkan pengaturan pemukiman penataan ruang tercantum dalam peraturan daerah sehingga terdapat konsistensi dan harmonisasi antara peraturan daerah RTRW dengan UULH. Terjadi pergeseran asas filosofis, normatif, dan pergeseran implementasi penataan ruang, sebagian kebijakan pengembangan ruang kota semarang tidak sesuai dengan fungsi peruntukan lahan.
4. Muspirah (2018). Efektivitas penyusunan program pembentukan peraturan di Provinsi Sulawesi Barat. Tesis program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, pada intinya mengkaji efektivitas penyusunan program pembentukan Perda di provinsi Sulawesi Barat, dan menganalisis faktor penghambat yang mempengaruhi penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sulawesi Barat.

Penelitian ini hanya berfokus pada tahap perencanaan pembentukan Perda yakni penyusunan Propemperda.

Sedangkan dalam penelitian tasis ini penulis berfokus pada penataan pembentukan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis. Mengkaji harmonisasi dan upaya penataan pembentukannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah diartikan terdiri dari dua jenis peraturan daerah yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Hal tersebut secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

2. Materi Muatan Peraturan Daerah

a) Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan pertama kali diperkenalkan oleh Hamid S. Attamimi yang dipadankan dengan istilah "*het onderwerp*" pendapat Hamid S. Attamimi bahwa materi muatan sebuah perundang-Undagan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pengabaian kekuasaan negara yang mencantumkannya.²⁵

²⁵Op. Cit., Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, hal. 65.

Di Indonesia, materi muatan peraturan perundang-undangan ditentukan dengan jelas dan rigid sesuai dengan tingkatan peraturan perundang-undnagannya. Terdapat jenis peraturan perundang-undangan yang memuat materi muatan yang sesuai dengan delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan ada pula peraturan perundang-undangan yang bersifat mandiri, yakni dapat merumuskan materi tertentu walaupun tidak secara tegas didelegasikan atau tidak perintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sekaligus karena adanya delegasi atau pelaksanaan lebih lanjut.²⁶

Prinsip Pendelegasian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan pada umumnya tunduk pada asas *delegatus non potest delegare*. Asas *delegatus non potest delegare* melarang lembaga atau pejabat yang menerima kewenangan melalui delegasi untuk mendelegasikan kewenangan tersebut ke lembaga dibawahnya. Namun tak jarang dalam praktiknya ditemukan adanya subdelegasi dalam kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diterima melalui delegasi justru kemudian didelegasikan lagi ke peraturan perundang-undangan dibawahnya.²⁷

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi

²⁶Irsyadi Ramdhany, *Peraturan Daerah: Kajian Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Trussmedia Publishing, Yogyakarta, 2015 hal

²⁷Victor Imanuel W. Nalle, hal. 58.

muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian ditambahkan dalam pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah meliputi:

- a. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. Menampung kondisi khusus daerah
- c. Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸

3. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Prosedur pembentukan peraturan daerah secara umum sama dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang lain, utamanya undang-undang, hal ini dapat dilihat dari proses pembentukan yang mirip dan lembaga pembentuknya yaitu sama-sama menjadi kewenangan lembaga legislatif walaupun pada peraturan daerah dibentuk oleh lembaga legislatif di daerah, sehingga dalam beberapa literatur, peraturan daerah sering disebut juga dengan undang-undang lokal (*local wet, local legislation*).

²⁸Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembentukan Perda berasal dari dua sumber kewenangan yakni atribusi dan delegasi. Kewenangan atribusi yakni pemberian kewenangan membentuk yang diberikan oleh UUD atau UU, kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik pelimpahan tersebut dinyatakan dengan tegas maupun tidak tegas. Berbeda dengan kewenangan atribusi, kewenangan delegasi tidak diberikan tetapi diwakilkan.²⁹

Pembentukan peraturan daerah terikat oleh banyak pengaturan. Mulanaai dari proses pembentukannya sampai dengan proses evaluasinya tersebar pengaturannya mulai dari Undang-undang peraturan menteri dalam negeri, sampai dengan tata tertib DPRD masing-masing. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menetapkan bahwa, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan,

²⁹Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah; Aktualisasi wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2019, hal.241-243.

penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Adapun tahapan pembentukan peraturan daerah sebagai berikut:

1) Perencanaan

Perencanaan Penyusunan Peraturan daerah dilakukan dalam Program pembentukan peraturan daerah (Propemperda). Penyusunan prolegda/Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah dan ditetapkan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah.

Penyusunan rancangan peraturan daerah didasarkan atas³⁰ :

- a. Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi.
- b. Rencana pembangunan daerah.
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- d. Aspirasi masyarakat.

Dalam prolegda dimuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Yang dimaksud materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah meliputi: Latar belakang dan tujuan

³⁰Pasal 34 dan Pasal 35, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

penyusunan sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, serta jangkauan dan arah pengaturan. Materi tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah naskah akademik yang merupakan hasil penelitian dan pengkajian serta penyelarasan terhadap suatu masalah tertentu yang menjadi pedoman dan acuan daftar rancangan peraturan daerah yang disusun dalam Prolegda³¹

2) Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud harus atau wajib disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pengecualian persyaratan Naskah Akademik, hanya dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; pencabutan Peraturan Daerah; atau perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.³²

Penyusunan naskah akademik rancangan Peraturan Daerah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud, dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berkenaan dengan kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi

³¹Irsyadi Ramdhany, hal. 74

³²Pasal 56, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda yang berasal dari Kepala Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum / bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yakni Kemenkumham.

Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan DPRD. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi..

3) Pembahasan

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan bersama dilakukan melalui berbagai tingkat-tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembahasan sebagaimana dimaksud berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

4) Pengesahan atau Penetapan

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Perda sebagai-mana dimaksud, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari sejak rancangan Perda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Apabila Ranperda, tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama, Rancangan Perda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahannya berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” yang harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

5) Pengundangan

Pengundangan peraturan daerah adalah penempatan produk hukum daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah. Lembaran daerah memuat batang tubuh peraturan daerah sedangkan tambahan lembaran daerah memuat penjelasan peraturan daerah. Pengundangan dilaksanakan oleh sekretaris daerah.³³

³³Pasal 86 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

B. Landasan Teori

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Maria Farida Indrati, menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum, istilah *legislation* dapat diartikan dengan undang-undang dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dengan keseluruhan dari pada undang-undang negara. Sehingga pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:³⁴

- a) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik pusat maupun daerah.
- b) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Burkhardt Krems dikutip dalam disertasi A. Hamid S. Attamimi, menyatakan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*staatliche rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) disatu pihak, dan kegiatan menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*), yaitu metode pembentukan peraturan dan proses serta prosedur pembentukan dipihak lain. Dua kegiatan tersebut idealnya dilaksanakan serentak, mes-

³⁴Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta, 2007. hal.10.

kipun setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan sendiri-sendiri, agar berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis.³⁵ Burkherdt Krems menyebut pembentukan peraturan perundang-undangan negara dengan istilah *staatscliche*, bahwa pembentukan peraturan menyangkut :

- a) Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*)
- b) Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*)
- c) Metode Pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*)³⁶

Teori Perundang-undangan teori perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.³⁷ Sehingga dapat dipahami esensi dari kegiatan mencari atau usaha menemukan kejelasan pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan pikiran untuk mengidentifikasi permasalahan. Menurut Hans Kelsen dan W. Zevenberg, setiap produk perundang-undangan baik dari segi mekanisme pembentukan dan materi muatan harus sesuai dengan produk perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya.³⁸

³⁵Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teortis & Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teortis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 11.

³⁶Op. Cit. Maria Farida Indrati, hal.252.

³⁷Burkherdt Krems, lihat dalam Sirajuddin, et.al., *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang Corruption Watch, Malang, 2006. hal. 3-4.

³⁸Achamd Ruslan, *Jurnal Ammana Gappa*, hal. 172.

a. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan kedalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.³⁹

I.C. Van Der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan yang patut dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, yaitu.⁴⁰

- 1) Asas-Asas Formil, meliputi :
 - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
 - b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*),
 - c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
 - d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*),
 - e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
- 2) Asas-asas materiil, meliputi :
 - a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
 - b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
 - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het echtsgelijkheids beginsel*);

³⁹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, edisi ke-dua, Liberty, Yogyakarta, 2016, hal 11.

⁴⁰Op.cit. Hamzah halim dan Kemal Redindo, hal.16.

- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Menurut Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat penting untuk diperhatikan mengingat fungsinya sebagai pondasi dari sistem hukum positif, dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif, serta sebagai pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁴¹ Ada dua asas penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi asas formal dan asas material. Adapun asas formal, sebagai berikut⁴² :

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/lembaga yang tepat;
- d. Asas materi muatan yang tepat;
- e. Asas dapatnya dilaksanakan, dan
- f. Asasnya dapat dikenali.

Berkaitan dengan asas-asas material pembentukan, sepatutnya memenuhi beberapa penyesuaian, antara lain:

- a. Asas harus sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara;
- b. Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara;

⁴¹Op.Cit., Bayu Dwi Anggono. hal. 193.

⁴²Op. Cit., Aziz Syamsuddin, hal. 35.

- c. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum;
- d. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berdasarkan pada :

- 1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik ;
 - a. Asas Kejelasan tujuan
 - 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
 - g. Keterbukaan.⁴³
- 2. Asas Materi Muatan :
 - a. Pengayoman
 - b. Kemanusiaan
 - c. Kebangsaan
 - d. Kekeluargaan
 - e. Kenusantaraan
 - f. Bhineka Tunggal Ika

⁴³Pasal 5 UU 12/2011

- g. Keadilan
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum
- j. Keseimbangan, Keserasian, keselarasan.⁴⁴

b. Metode Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Reed Dickreson dalam bukunya *The fundamental of legal drafting* sebagaimana dikutip oleh Achmad Ruslan.⁴⁵ Mengemukakan mengenai langkah-langkah dalam perancangan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

1) Langkah-langkah kebijakan substantif, yakni:

a. Mengetahui apa yang diinginkan Klien.

Tahap ini seorang perancang harus dapat mengembangkan esensi kebijakan yang kadang-kadang sangat kabur, untuk diterjemahkan kedalam ketentuan yang disusun secara terpadu. Dalam praktek tahap ini biasanya diawali dengan kegiatan melakukan penelitian, baik penelitian lapangan maupun penelitian dokumen atau bahan-bahan kepustakaan;

b. Menyelediki Kerangka Hukum.

Dalam tahap ini seorang perancang harus menganalisis semua instrumen hukum yang berkaitan untuk mengetahui apakah ada yang harus diubah, dicabut, atau ditambah. Hal ini dilakukan agar tidak

⁴⁴Pasal 6 UU 12/2011

⁴⁵Achmad Ruslan, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkualitas*, PT. Bina Rewa Pariwara, Jakarta, 2006, hal. 105.

terjadi tumpang tindih atau ketidak konsistenan pengaturan suatu undang-undang (peraturan) terhadap undang-undang (peraturan) lain. (oleh penulis, kata UU dapat dianalogikann dengan suatu Perda atau peraturan perundang-undangan lainnya).

c. Mengembangkan Rencana Organisasi.

Dalam tahap ini perancang harus memilih konsep yang tepat dan kemudian mencocokkan antara konsep yang satu dengan yang lain. Tahap ini adalah tahap yang paling sulit bagi seorang perancang, karena harus menutup celah-celah, tumpang tindih atau pertentangan satu sama yang lainnya, serta aspek yang mutlak diperhatikan adalah aspek yuridis, filosofis, sosiologis, dan politis.

2) Langkah-langkah dalam Komposisi.

a. Membuat draft pertama.

Dalam tahap ini perancang baru membuat sketsa atau *outline* untuk menuangkan pokok-pokok pikiran tersebut, selanjutnya dimintakan pendapat dari pihak lain yang terkait.

b. Revisi.

Dalam tahap ini perancang menyusun ulang otlime dengan memasukkan pendapat pihak lain untuk disusun lebih rinci dalam rumusan pasal-pasal yang lebih konkrit.

c. Dikonsultasikan dengan pihak yang lebih ahli dibidangnya.

Dalam tahap ini perancang harus melakukan konsultasi dengan para ahli sesuai bidangnya, dalam tahap ini dilakukan kegiatan berupa; seminar, lokakarya, atau panel diskusi.

d. Mengadakan pemeriksaan akhir draft.

Dalam tahapan ini perancang melakukan draft final dengan memeriksa harmonisasi setiap elemen yang terkait dengan draft tersebut dengan merangkum pendapat dari hasil seminar dan sebagainya.

e. Penghalusan draft.

Tahapan ini adalah tahapan yang bertujuan menghasilkan suatu produk hukum dari aspek kejelasan dan kesederhanaan, misalnya dari aspek bahasa yang nantinya produk hukum tersebut mudah dipahami dan diterapkan.

2. Teori Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen sebagai salahsatu eksponen *genre of legal positivism* mengonstruksikan suatu model mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* yang dijadikan referensi teoritis oleh banyak negara dalam konstruksi tata urutan peraturan perundang-undangannya. Walaupun sebenarnya ada beberapa pemikir yang mengkonstruksi hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi dengan anasir-anasir yang berbeda.⁴⁶

⁴⁶Achmad Ruslan, hal. 47.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa “Norma Hukum berjenjang-
jenjang, berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma
hukum selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum
diatasnya, tetapi kebawah norma hukum itu juga menjadi sumber/dasar
bagi norma hukum dibawahnya.”⁴⁷

Teori *Stufenbau* adalah teori yang menyatakan bahwa :

"Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membentuk norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain lagi adalah superordinansi dan subordinansi yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah. tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara bukanlah sistem norma yang satu sama lain harus dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan aturan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. kesatuan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi, yang karena menjadi dasar tertinggi lagi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum ini."⁴⁸

Teori *hierarchy of norm* mengilhami bahwa setiap norma hukum dianggap sah karena ia diciptakan/dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma lain. Jadi hubungan hierarkis norma-norma tersebut menggambarkan bahwa suatu norma hukum yang lebih tinggi menjadi dasar keabsahan norma yang dibentuknya (norma yang lebih rendah).

⁴⁷Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Jakarta, 2011, hal. 113.

⁴⁸Ibid, hal. 179.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain dapat dipresentasikan sebagai suatu hubungan super dan subordonansi. Sebuah norma yang menentukan pembentukan norma yang lain adalah norma yang *superior*, sedangkan norma yang diciptakan menurut hubungan ini adalah norma yang *inferior*.⁴⁹

Teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms* yang diintoduser Hans Kelsen dapat dimaknai bahwa: 1) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁰

Seiring adanya kemungkinan terdapat dua aturan hukum yang berbeda dan bertentangan antara satu sama lain yang harus diterapkan oleh para penegak hukum. Hal demikian tidak mungkin terjadi dalam teori Hans Kelsen, karena menurut Hans Kelsen seluruh hukum berada dalam suatu sistem yang bersumber pada konstitusi sebagai norma dasar (*grundnorm*), sehingga jika misalnya ada dua aturan hukum yang saling bertentangan, sudah pasti salahsatu atau keduanya berada diluar sistem yang ada, sehingga aturan hukum seperti itu dianggap tidak valid. Karena itu, Hans Kelsen cenderung menggunakan prinsip seperti berikut.⁵¹

⁴⁹Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul, hal. 20-21.

⁵⁰Achmad Ruslan, hal. 49.

⁵¹Arfin dan Leonarda Sambas K, *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2016, hal. 102-103.

- a. Hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.
- b. Hukum yang lebih khusus mengesampingkan hukum yang lebih umum.
- c. Hukum yang lebih baru mengesampingkan hukum yang lebih lama.
- d. Hukum yang lebih menyangkut kepentingan umum mengesampingkan hukum yang kurang menyangkut kepentingan umum.

Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul '*Algemeine Rechtslehre*' sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati. mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Hans Nawisky mengatakan bahwa selain norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang juga berkelompok-kelompok, norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar/Pokok Negara);

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal);

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung*
(Aturan pelaksana & aturan otonom).

Asas hukum yang berlaku dalam teori Hans Nawisky, yaitu asas *lex superior derogat legi inferior*, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengesampingkan (menderogasi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Terkait substansi norma dasar, Hans Kelsen membedakan dua jenis norma atau sistem norma. Keduanya adalah sistem norma statis (*the static system of norm*) dan sistem norma dinamis (*the dinamic system of*

norm).⁵² Sistem norma statis adalah sistem yang meliputi norma dari segi isi atau materi muatan norma itu sendiri. Isinya menunjukkan kualitas yang terbukti secara langsung menjamin validitasnya. Sedangkan, sistem norma dinamis adalah sistem yang melihat suatu norma yang pembentukannya sesuai dengan prosedur oleh yang ditetapkan konstitusi. Dengan kata lain norma yang dilahirkan dari pihak yang berwenang dan tentu saja norma tersebut bersumber dari norma yang lebih tinggi.⁵³ Dua konsep norma hukum tersebut dapat menjadi penuntun bahwa suatu norma dapat dilihat segi validitas materi muatannya dan prosedur pembentukannya serta jika ada validitas yang lebih rendah atau yang didelegasikannya. Lebih tegasnya, baik aspek materi muatan maupun aspek organ yang membentuk suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya yang menentukannya.

Bagir Manan, merujuk teori *stufenbau theory* yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, menguraikan konsekuensi ajaran tentang tata urutan perundang-undangan yang mengandung beberapa prinsip:⁵⁴

- a) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.

⁵²Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara Terjemahan dari General Theory of Law and State (Harvard University Press: Combridge-Massachusetts, 1971)* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqin, Penerbit Nusa Media Bandung, 2011. hal. 179.

⁵³Ibid hal. 163-164.

⁵⁴Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. hal. 133.

- b) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- c) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- e) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. selain itu peraturan yang mengatur materi khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Menurut Hans Kelsen terkait kesesuaian atau ketidaksesuaian suatu norma, bahwa tidak ada jaminan norma yang lebih rendah selalu sesuai dengan norma yang lebih tinggi yang menentukan pembentukan dan materi muatan norma yang lebih rendah tersebut. Namun menurut konstruksi tata hukum, penentuan terhadap konflik norma tersebut diserahkan kepada lembaga yang berwenang. Jadi pada prinsipnya setiap norma hukum selalu valid, tidak batal (*null*), tetapi ia dapat dibatalkan oleh suatu lembaga atau organ yang berkompeten. Manakala lembaga

memutuskan demikian melalui judicial review atau jika norma hukum tersebut undang-undang maka ia pula lazimnya dibatalkan oleh undang-undang lain menurut asas *lex posterior derogat priori* atau dengan *desuetudo*.⁵⁵

2. Teori Harmonisasi Hukum

a. Pengertian Harmonisasi Hukum

Harmonisasi dalam kamus hukum Belanda disebut *Harmonisatie* berarti persenadaan, penyeragaman, penyelarasan.⁵⁶ Sedangkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan sebagai pengharmonisasian atau upaya mencari keselarasan. Pengharmonisaan berarti proses, cara, perbuatan mengharmoniskan⁵⁷ Istilah harmonisasi hukum muncul dalam kajian ilmu hukum sejak tahun 1902 di Jerman, kajian harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.⁵⁸ Disharmoni berarti kejanggalan, ketidakselarasan.

Moh. Hasan Wargakusumah menemukan dalam kamus *Van Dale Groot Woordenboek* (1984) keterangan dan penjelasan mengenai *harmoniseren*, sehingga dapat menarik unsur harmonisasi dari perumusan-perumusan tersebut, antara lain: "...adanya hal-hal yang

⁵⁵Achmad Ruslan, hal. 53.

⁵⁶Marjanne, Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda- Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 259.

⁵⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. Kedua, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002. hal. 390.

⁵⁸Kusnu Goesniadhie S., *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan, Lex Specialis Suatu Masalah*, JP BOOKS, Surabaya, 2006, hal. 62.

bertentangan, kejanggalan, mencocokkan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk satu keseluruhan yang menarik, sebagai bagian dari satu sistem itu, atau masyarakat dan terciptanya susunan persahabatan dan damai”.⁵⁹

L.M. Lopian Gandhi mengemukakan, Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.⁶⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, mengartikan harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.⁶¹

Wicipto Setiadi, menyatakan bahwa pengharmonisasian adalah upaya untuk menyelaraskan dan menyesuaikan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, maupun yang sederajat, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).⁶²

⁵⁹Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 215.

⁶⁰Ibid, hal. 216.

⁶¹Kusnu Goesniadhie, hal. 8.

⁶²Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki kualitas Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 2, 2004, hal.48.

Kusnu Goesniadhie⁶³ mengemukakan, harmonisasi adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan, dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan, diantara norma-norma hukum didalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Dengan demikian norma-norma hukum didalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.

Harmonisasi berfungsi sebagai upaya pencegahan sekaligus fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni. Secara teoritis peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem yaitu sistem hukum nasional yang tidak menghendaki dan tidak membenarkan adanya pertentangan antara unsur-unsur atau bagian-bagian didalamnya.⁶⁴ Pengharmonisasian sebagai konsekuensi prinsip hierarki peraturan perundang-undangan dan demi terciptanya tatanan sistem hukum ideal.⁶⁵

Harmonisasi berkaitan dengan pelaksanaan sinkronisasi ketika proses pembentukan undang-undang. Sinkronisasi dapat dilakukan dengan dua cara, *pertama*, tidak bertentangan dengan asas peraturan

⁶³Kusnu Goesniadhie, hal. 8-9.

⁶⁴Kusnu Goesniadhie S., *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Nasa Media, Malang, 2010, hal. 1.

⁶⁵Irsyadi Ramdhany, hal. 77-78.

perundang-undangan yang lebih tinggi, dan *kedua* masih tetap dalam lingkup yang dibenarkan oleh asas-asas dan norma-norma hukum yang berlaku. sinkronisasi dapat berbentuk *vertikal* dan *horizontal*. Pada dasarnya sinkronisasi berkaitan langsung dengan penentuan materi muatan suatu undang-undang.⁶⁶ Proses ini akan mendukung pelaksanaan harmonisasi sehingga dapat mencegah terjadinya pengaturan ganda dan pertentangan norma antarberbagai undang-undang.⁶⁷

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horisontal dengan peraturan yang setara.⁶⁸ Soejono Soekanto menyatakan pengujian taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan ditujukan untuk mengetahui kesesuaian atau sinkronisasi substansi yang terkandung dalam satu peraturan dengan peraturan yang lain yang saling berkaitan. Sinkronisasi terdiri dari sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horisontal.⁶⁹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan peraturan perundang-undangan yang secara

⁶⁶Ibid

⁶⁷Ibid. hal. 223

⁶⁸Direktorat Jenderal Tata Ruang, *Sinkronisasi Undang-Undang*, <http://www.penataanruang.net/ta/lapan04/P2/sinkronisasi-uu>, diakses pada 2-12-2020.

⁶⁹Soejono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, 2008, hal. 23.

hierarki lebih rendah maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.⁷⁰

Mencermati istilah harmonisasi dan sinkronisasi, sesungguhnya kedua istilah ini memiliki makna yang sama yaitu upaya mencari keselarasan dan mengatasi perbedaan atau pertentangan hukum baik secara vertikal maupun horisontal demi kesatuan sistem hukum yang dilakukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, oleh karena sinkronisasi termasuk dalam kegiatan pengharmonisasian tak jarang penggunaan istilah ini digunakan secara bersamaan. Undang-Undang 25 Tahun 2000 tentang Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 tahun 2015, Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018, menggunakan istilah harmonisasi atau pengharmonisasian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini digunakan istilah harmonisasi sesuai dengan teori dan penggunaan istilah dalam peraturan perundang-undangan.

Kusnu Goesniadhie⁷¹ mengemukakan, harmonisasi hukum pada dasarnya dapat dipersempit dan diperluas. Apabila dipersempit harmonisasi sekedar menganalisis hukum, yang dalam konteks ini dibatasi pada peraturan perundang-undangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau

⁷⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.hal. 99.

⁷¹Op.Cit. Kusnu Goesniadhie, hal.13.

sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik. harmonisasi memegang peran yang strategis dan harus dimulai sejak perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya.

Harmonisasi hukum dengan memperhatikan ketentuan nilai yuridis mempunyai keabsahan berlaku secara yuridis (*legal validity*). Prinsip legal validity dapat diidentifikasi melalui ketentuan limitasi yuridis, baik yang bersifat vertikal maupun horisontal. Limitasi yang bersifat vertikal menentukan bahwa peraturan yang akan dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Limitasi yang bersifat horisontal menentukan bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah lain yang sejenis dan berisi materi pengaturan yang sama.⁷²

b. Faktor Penyebab Timbulnya Disharmonisasi

LM Lapien Gandhi mengemukakan 8 (delapan) faktor penyebab timbulnya disharmonisasi, antara lain:⁷³

- 1) Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut;
- 2) Bertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan.

⁷²Ibid.

⁷³Yuliandri, Ibid, hal. 216-217.

- 3) Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah;
- 4) Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi;
- 5) Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat saling bertentangan;
- 6) Perbedaan antara kebijakan pusat dan daerah;
- 7) Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
- 8) Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Disharmonisasi tersebut terjadi disebabkan karena berbagai faktor:⁷⁴

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas dan penggantian;
- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan berbagai instansi dan disiplin ilmu;

⁷⁴Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum Dan HAM Bekerjasama dengan Coastal Resources Management Project/ Mitra Pesisir, 2005, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta, hal. 10.

- 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan atau
- 6) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku, dan standar mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam kondisi disharmonisasi. diuraikan sebagai berikut :

- 1) Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan undang-undang.
- 2) Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya Undang-Undang) tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.
- 3) Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
- 4) Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, misalnya ketentuan Pasal 1 bertentangan dengan ketentuan Pasal 15 dari satu undang-undang yang sama.

5) Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, misalnya antara undang-undang dan putusan hakim, atau antara undang-undang dan kebiasaan.⁷⁵

c. Pedoman Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Kondisi disharmoni dapat terjadi karena ada pertentangan secara vertikal dan horisontal. Peraturan yang dikaji, dihadapkan pada kontradiksi secara vertikal dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak tertutup kemungkinan pertentangan karena faktor kronologis berlaku, artinya walaupun sederajat namun ada yang lebih dulu berlaku dan peraturan lain yang berlaku belakangan.⁷⁶

Menurut A.A. Oka Mahendra Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- ii. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut.
1. Pastikan bahwa pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan Undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut UUD.
2. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
3. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan Undang-Undang telah serasi atau selaras dengan undang-undang lain terkait.
4. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasi dengan baik dalam rancangan Undang-Undang.
5. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten.
6. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam perumusan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah

⁷⁵Kusnu Goesnadhie, hal. 130.

⁷⁶Kusnu Goesnadhie, hal. 161.

bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.⁷⁷

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dipahami sebagai aktivitas membandingkan antara pasal-pasal didalam satu peraturan dengan pasal-pasal didalam peraturan lainnya. Perbandingan ini dilakukan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang setara baik dalam satu rumpun peraturan maupun tidak, namun berkaitan erat.⁷⁸

Secara umum terdapat 2 (dua) harmonisasi peraturan perundang-undangan, diuraikan sebagai berikut:

1. Harmonisasi Vertikal

Pengharmonisasian secara vertikal adalah pengharmonisasiann peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan prinsip hirarki peraturan perundang-undangan dan teori penjenjangan norma hukum dari Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketika terjadi pertentangan, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dikesampingkan, berlaku *asas lex superior derogat legi inferiori*.⁷⁹

⁷⁷A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 2010. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses pada 5 Oktober 2020.

⁷⁸Mumu Muhajir, et.al., *Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia*, Jurnal Anti Korupsi Integritas 5 (2-2), hal. 3.

⁷⁹Wicipto Setiadi, dalam Romi Librayanto, *Sistem Norma Hukum dalam Mewujudkan Rumusan Norma Hukum Yang Ideal (Kajian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan Di Indonesia)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2016, hal.108.

Pengaharmonisasian peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan dengan menggunakan pedoman sebagai berikut:

- a. Pastikan terlebih dahulu adanya pendelegasian langsung atau tidak langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk mengatur atau mengatur lebih lanjut dengan atau dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- b. Pastikan jenis peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam pendelegasian tersebut serta diperhatikan juga rumusan pendelegasian tersebut apakah dimungkinkan untuk mensubdelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lagi;
- c. Pastikan batas-batas yang ditetapkan atau ruang lingkup materi muatan yang didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dengan atau dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut;
- d. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh mengatur materi muatan yang melampaui kewenangan yang didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena hal tersebut dapat mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena materi muatannya melampaui wewenang yang didelegasikan;

- e. Perhatikan pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memberikan pendelegasian dan keterkaitannya dengan pasal-pasal peraturan perundang-undangan lain yang setingkat yang relevan dengan materi muatan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- f. Gunakan istilah atau pengertian-pengertian yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara konsisten;
- g. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah menjabarkan lebih lanjut secara operasional atau secara teknis ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- h. Materi muatan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus saling berhubungan secara logis dengan peraturan perundang-undangan yang relevan dan lebih tinggi kedudukannya dalam hirarki, agar peraturan perundang-undangan tersebut serasi dan selaras satu sama lain membentuk satu kesatuan sistem yang koheren.⁸⁰

2. Harmonisasi Horisontal

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum memang harus memperhatikan keselarasan, agar dalam interaksinya satu sama lain secara fungsional mendukung efektivitas keberlakuannya karena susunannya yang sistematis, logis dan rasional. Oleh karena itu materi muatan Peraturan perundang-undangan yang setingkat harus

⁸⁰Ibid, hal. 109-110.

serasi dan selaras satu sama lain untuk menjamin kepastian hukum. Pengharmonisasian secara horisontal dimaksudkan agar tidak ada pertentangan antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang setingkat yang mengatur mengenai hal sama atau saling berhubungan dalam satu rumpun peraturan perundang-undangan.⁸¹

Pedoman untuk pengharmonisasian secara horisontal secara garis besar sebagai berikut:⁸²

- a. Peraturan perundang-undangan yang setingkat dan dalam satu rumpun peraturan perundang-undangan, misalnya rumpun undang-undang pidana, undang-undang Perdata, undang-undang lingkungan hidup, dan sebagainya, agar menggunakan istilah atau pengertian yang sama secara konsisten. Istilah-istilah atau pengertian-pengertian yang berlaku secara umum agar dibakukan dan digunakan secara konsisten.
- b. Materi muatan yang akan diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan agar diharmoniskan secara horisontal dengan peraturan perundang-undangan yang terkait atau relevan agar tidak terjadi tumpang tindih atau saling bertentangan.
- c. Dalam hal rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun merupakan *lex specialis* peraturan perundang-undangan yang telah ada, perlu ada ketentuan yang menyatakan relasi yang demikian.

⁸¹Ibid, hal. 111.

⁸²Ibid, hal. 112-113.

- d. Norma yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak perlu diatur kembali dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, cukup dirujuk saja kecuali apabila diperlukan karena erat relevansinya dengan norma-norma lainnya dalam rancangan. Hal demikian harus sama dengan rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Dalam pengharmonisasian secara horisontal, pembahasan oleh instansi terkait terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan diutamakan dari sisi keselarasan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi ruang lingkup tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan.

Henry Campbell Black, menyatakan bahwa tatanan sistem hukum tidak menghendaki adanya kontradiksi antara satu bagian dengan bagian lainnya. apabila terjadi kontradiksi atau disharmoni, maka sistem hukum akan mencari penyelesaiannya sendiri didalam sistem itu. Artinya, sistem hukum sudah mempunyai mekanisme penyelesaian (*legal remedies*) terhadap disharmoni didalam tatanan hukum itu.⁸³ Asas hukum menjadi penting untuk diperhatikan dalam proses pengharmonisasian. Prosedur harmonisasi hukum digunakan asas hukum umum dari Gert-Fredrik Malt dalam *Methods the solution of Conflicts between rules in a system of positive law*, salah satu tesisnya⁸⁴:

⁸³Op. Cit. Kusnu Goesnadhie, hal. 130.

⁸⁴Gert Fredrik Malt, "*Methods the solution of Conflicts between rules in a system of positive law*", dalam *Bob Browlel et.al, Coherence and conflict in Law*, Proceeding Of the 3 symposium in legal theory, Amsterdam January 3-5 1991, Kluwer Law and Taxation

- a. Peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi yang mengatur materi normatif yang sama. Jika terjadi pertentangan maka peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah, dan karena adanya hirarki peraturan perundang-undangan maka hal demikian berlaku asas *lex superior derogat legi inferior*.
- b. Pertentangan dapat terjadi antara peraturan yang lama dengan peraturan perundang-undangan yang baru, yang mengatur materi normatif yang sama. Kalau diundangkan peraturan perundang-undangan yang baru dengan tidak mencabut peraturan perundang-undangan yang lama yang mengatur materi normatif yang sama sedangkan keduanya saling bertentangan satu sama lain, maka peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama, hal demikian berlaku asas *lex posteriori derogat legi priori*.
- c. Pertentangan dapat terjadi antara peraturan yang umum dengan peraturan perundang-undangan yang khusus, sedangkan keduanya mengatur materi normatif yang sama. Jika terjadi demikian maka peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus akan

Publishers Deventer/Boston, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, h.208-211. Lihat Dalam Kusnu Goenadhie, hal. 36-37.

mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, hal demikian berlaku asas *lex specialis derogat legi generali*.

Berdasarkan pola kemungkinan pertentangan pengaturan, terkait pengharmonisasian Romi Librayanto dalam disertasinya menyimpulkan :

- 1) Logika “peraturan yang tinggi mengalahkan peraturan yang rendah” hanya digunakan untuk menyelesaikan “pertentangan” pada ruang lingkup peraturan tidak sederajat, yang salah satunya merupakan peraturan pelaksanaan/perintah dari peraturan yang lain.
- 2) Logika “peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama” hanya digunakan untuk menyelesaikan “pertentangan” pada ruang lingkup peraturan sederajat yang salah satunya bukan merupakan perintah dari peraturan yang lain, yang mana peraturan baru dimaksudkan untuk mengganti peraturan yang lama.
- 3) Logika ”peraturan yang khusus mengalahkan peraturan yang umum” hanya digunakan untuk menyelesaikan “pertentangan” pada ruang lingkup peraturan sederajat, salahsatunya merupakan perintah dari peraturan yang lain, namun bukan pengaturan yang lebih lanjut.

Yuliandri mengutip pendapat Maria Farida Indrati⁸⁵, pentingnya analisis peraturan perundang-undangan: *Pertama*, untuk menilai sinkronisasi vertikal antar beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, atau antar suatu peraturan perundang-undangan dengan aturan dasar negara. Sinkronisasi vertikal didasarkan pada

⁸⁵Op.Cit. Yuliandri, hal. 244-246.

hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai kesesuaian secara formal ataupun materil antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Kedua*, untuk melakukan penilaian terhadap sinkronisasi antar beberapa peraturan yang setingkat agar tidak terjadi tumpang tindih atau *overlapping*. Ini perlu menjadi perhatian, terutama di daerah untuk menghindari konflik hukum yang mungkin timbul dan dapat melemahkan pelaksanaan otonomi daerah. perhatian terhadap sinkronisasi secara horisontal di daerah masih sangat rendah.

Pengaturan harmonisasi dalam pembentukan peraturan daerah dapat ditelusuri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur dan terkait dengan pembentukan Perda. Pengharmonisasian secara eksplisit diatur dalam Pasal 58 UU 12 tahun 2011 dan PP 59 tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaannya, pengharmonisasian kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan menteri.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan terhadap dua aspek yaitu penyesuaian substansi dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3, namun ketentuan tersebut hanya mendelegasikan pengaturan pengharmonisasian terhadap tiga jenis peraturan tersebut, sementara

tidak ada aturan yang secara eksplisit mengatur prosedur ataupun tolak ukur dalam hal pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan lahir kemudian. Ketentuan Pasal 5, bahwa pengharmonisasian yang dibentuk di daerah bertujuan untuk menyelaraskan dengan: 1) Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi, dan putusan pengadilan, dan 2) teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. dan untuk menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

3. Teori Kewenangan

Teori kewenangan berasal dari istilah terjemahan bahasa Inggris yaitu *authority of theory*, Teori kewenangan berasal dari dua suku kata yaitu teori dan kewenangan.⁸⁶ Solly Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud.⁸⁷

Ateng Syafrudin menyatakan, kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari

⁸⁶Salim dan Erlies Septiana Nurbani, hal. 183.

⁸⁷Muh. Hasrul dan Syafaat Anugrah Pradana, *Urgensi Staf Ahli; Kajian Teoritik Keberadaan Staf Ahli sebagai Pembantu Kepala Daerah dalam Penanganan Isu-Isu Strategis Daerah*, edisi revisi, Litera, Yogyakarta, 2019, hal. 17.

kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*) dimana wewenang hanya mengenai suatu bagian (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membua keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁸⁸

H.D Stout mengatakan, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkeanaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik⁸⁹ Stroink dan J.G Steenbek menyebutkan, ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Sedangkan mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang,

⁸⁸Ateng Syarifuddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hal. 22.

⁸⁹Ridwan H.R *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers. Jakarta, 2014. hal. 98.

dalam hal mandat tidak terjadi pelimpahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal.⁹⁰

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai hal tersebut H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt dikutip oleh Ridwan HR mendefinisikan sebagai berikut:⁹¹

- a. Atribusi adalah pemberiaan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Madat terjadi ketika organ pemerintahan mengisinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Hadjon mengemukakan bahwa wewenang adalah faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, kewenangan diartikan sebagai konsep hukum publik maka kewenangan pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh bermakna penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus ditunjukkan dasar hukumnya,

⁹⁰Ibid, hal. 102-103

⁹¹Ibid., hal.102.

komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.⁹²

Dasar kewenangan pembentukan perundang-undangan meliputi dua landasan kewenangan, yaitu :⁹³

- a. Landasan kewenangan formal, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.
- b. Landasan kewenangan materiil, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dari sudut materi muatannya.

⁹²Op.Cit, Muh. Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, hal. 19.

⁹³Op. Cit. Achmad Ruslan, hal. 67.

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini difokuskan pada dua variabel utama yaitu (1) variabel Harmonisasi Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah dan (2). Variabel Upaya penataan pembentukan Peraturan Daerah kota Makassar untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang harmonis.

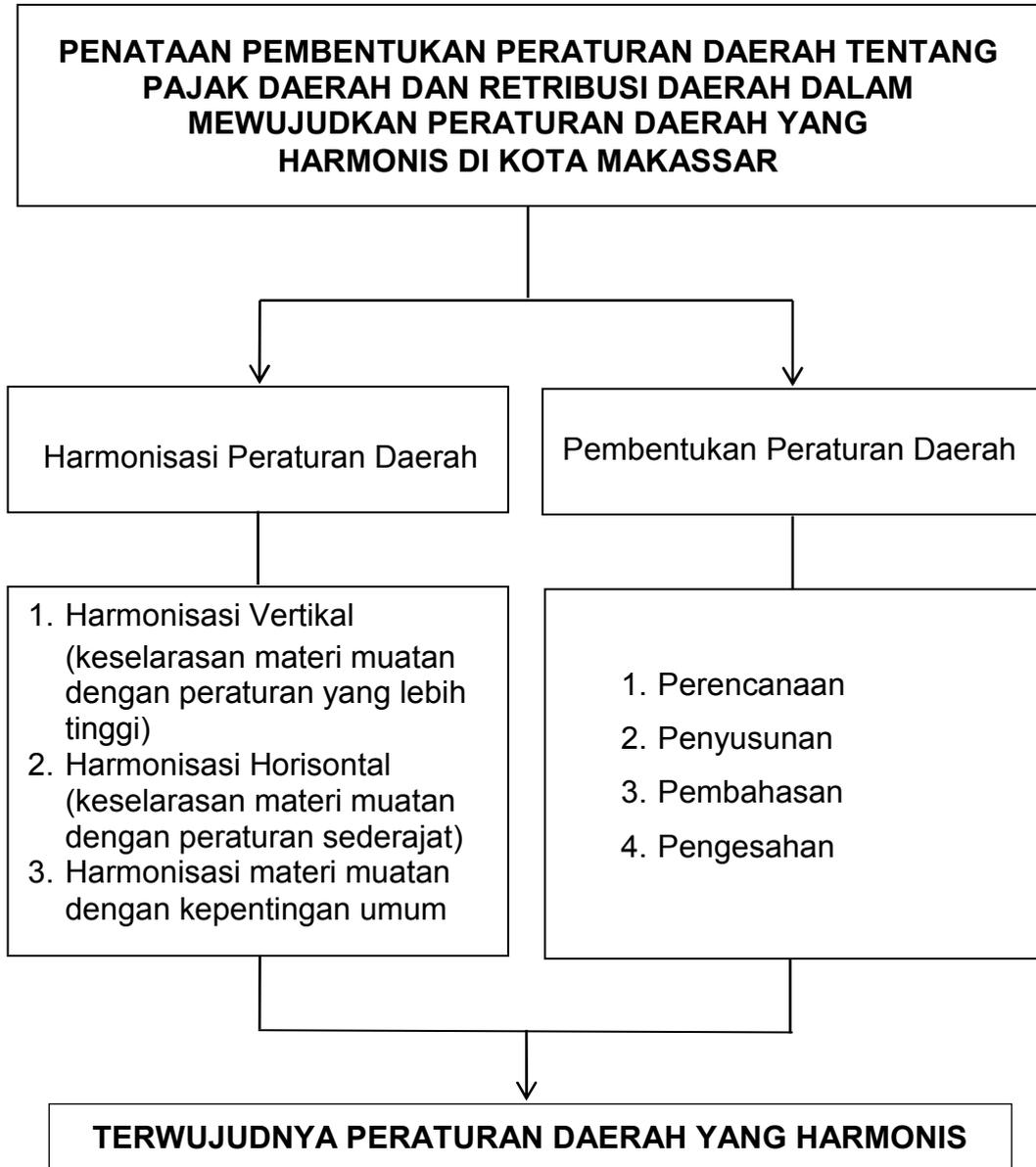
Untuk variabel pertama yaitu Harmonisasi Peraturan Daerah Kota Makassar tentang pajak daerah dan retribusi daerah, diuraikan dengan indikator (1) Harmonisasi Vertikal. dan (2) Harmonisasi Horisontal. (3) Harmonisasi materi muatan terhadap kepentingan umum

Untuk variabel kedua yaitu: Penataan prosedur pembentukan Peraturan Daerah di kota Makassar, dengan indikator (1) Perencanaan, (2) Penyusunan, (3) Pembahasan, dan (4) Pengesahan.

Berdasarkan kedua poin tersebut maka diharapkan akan terwujud peraturan daerah yang harmonis.

Untuk memberikan gambaran umum tentang variabel penelitian maka dapat dikemukakan bagian kerangka pikir berikut ini:

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Definisi operasional untuk memberikan pemahaman, maka Penulis memberikan beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan sebagai berikut:

- 1) Penataan Pembentukan Perda adalah perbuatan menata sebagai upaya mengatur, menyusun, atau membenahi materi muatan dan prosedur pembentukan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah agar menghasilkan Perda yang harmonis.
- 2) Harmonisasi Peraturan Daerah adalah proses yang ditujukan untuk memastikan keselarasan materi muatan Perda terhadap peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal agar tidak saling bertentangan, tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih dalam pengaturannya.
- 3) Harmonisasi Vertikal adalah pengharmonisasian materi muatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dan dalam lingkup pengaturan sejenis. Dengan cara menganalisis kewenangan pembentukan dan keselarasan materi muatan (substansi) peraturan daerah yang sedang dikaji terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Harmonisasi Horizontal adalah pengharmonisasian materi muatan Peraturan Daerah dengan peraturan daerah lain yang mengatur hal yang sama atau saling terkait. Dengan cara menganalisis keselarasan

materi muatan (substansi) Perda yang sedang dikaji dengan peraturan daerah lain yang muatannya mengatur hal yang sama.

- 5) Harmonisasi materi muatan terhadap kepentingan umum adalah memastikan keselarasan materi muatan Perda terhadap kepentingan umum.
- 6) Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses atau tahapan pembuatan peraturan daerah meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan.
- 7) Tahap Perencanaan adalah mempersiapkan pembentukan Perda dalam Propemperda dengan mengusulkan judul dan konsepsi, serta melakukan pengkajian dan penyelarasan yang tertuang dalam naskah akademik.
- 8) Tahap penyusunan adalah tahap membuat draf rancangan perda dengan cara menyusun bentuk dan struktur (isi Perda), isi Perda dalam hal ini materi muatan yang dimuat dalam rancangan Perda melalui pengorganisasian konsep-konsep agar tersusun dengan baik.
- 9) Tahap pembahasan adalah pembahasan terhadap rancangan Perda yang dilakukan DPRD bersama Walikota melalui pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
- 10) Tahap pengesahan adalah tahap dimana rancangan perda yang akan disetujui bersama DPRD dan Walikota, terlebih dahulu harus memperoleh pengesahan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk nomor registrasi agar Perda dapat disahkan atau ditetapkan.

11) Terwujudnya Peraturan daerah yang harmonis adalah terbentuknya peraturan daerah yang selaras/serasi antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait baik secara vertikal maupun secara horisontal, serta terhadap kepentingan umum.