

SURAT TUGAS
Nomor : 073/NR-LPPM/03/IV/2014

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : **Dr. H. Sri Wwoho Mudjanarko, ST, MT**
Jabatan : Kepala Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

Menugaskan kepada :

Nama	Unit Kerja	Jabatan Fungsional
Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum	Fakultas Hukum	Lektor

Untuk melakukan Penelitian Hibah Bersaing Tahun Anggaran 2014 dengan judul :
Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Demikian surat tugas ini di buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Surabaya, 7 April 2014

Kepala LPPM




Dr. H. Sri Wwoho Mudjanarko, S.T., M.T.



UNIVERSITAS *Narotama*

Jl. Arief Rachman Hakim No. 51, Sukolilo Surabaya (60117)
Telp. (031) 59464604 5995578 Fax. (031) 5931213
Website : www.narotama.ac.id E-mail : rektor@narotama.ac.id



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

**SURAT PERJANJIAN PENUGASAN
DALAM RANGKA PELAKSANAAN PROGRAM PENELITIAN
TAHUN ANGGARAN 2014
Nomor : 046/NR-LPPM/SPK/03/III/2014**

Pada hari ini Senin tanggal 07 bulan April tahun Dua ribu empat belas, kami yang bertandatangan dibawah ini :

1. **Dr. H. Sri Wiwoho Mudjanarko, S.T., M.T.** : **Ketua LPPM Universitas Narotama Surabaya, bertindak** nama **Rektor Universitas Narotama Surabaya** yang selanjutnya dalam Surat Perjanjian ini disebut sebagai **PIHAK PERTAMA,**
2. **Dr. Habib Adjie SH., M.Hum** : **Dosen Universitas Narotama Surabaya** dalam hal ini bertindak sebagai pengusul dan **Ketua Pelaksana Penelitian Tahun Anggaran 2014** untuk selanjutnya disebut **PIHAK KEDUA.**

Perjanjian penugasan ini berdasarkan pada Surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Penelitian bagi dosen perguruan tinggi Swasta Kopertis Wilayah VII Tahun Anggaran 2014, Nomor : **006/SP2H/P/K7/KM/2014 Tanggal 03 April 2014**

PIHAK PERTAMA dan **PIHAK KEDUA**, secara bersama-sama bersepakat mengikatkan diri dalam suatu Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Penelitian Hibah Bersaing Tahun 2014 dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 1

1. **PIHAK PERTAMA** memberi tugas kepada **PIHAK KEDUA**, dan **PIHAK KEDUA** menerima tugas tersebut untuk melaksanakan Penugasan Penelitian Hibah Bersaing baru tahun 2014 dengan judul "**Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota**".
2. **PIHAK KEDUA** bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan Administrasi dan keuangan atas pekerjaan sebagai mana dimaksud pada ayat 1 dan berkewajiban menyerahkan semua bukti-bukti pengeluaran serta dokumen pelaksanaan lainnya dalam bendel laporan yang tersusun secara sistematis kepada **PIHAK PERTAMA**.
3. Pelaksanaan Penugasan Penelitian Hibah Bersaing Baru tahun 2014 sebagaimana dimaksud judul penelitian di atas didanai dari DIPA Kopertis Wilayah VII Nomor DIPA KOPERTIS TAHUN ANGGARAN 2014 NOMOR : SP-DIPA-023 04 2 415015/2014 Tanggal 05 Desember 2013



UNIVERSITAS

Narotama

Jl. Arief Rachman Hakim No. 51 Sukolilo Surabaya (60117)
Telp. (031) 59464604, 5995578 Fax (031) 5931213
Website: www.narotama.ac.id E-mail: rektor@narotama.ac.id



Registrasi Pribadi: 2601-129

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

Pasal 2

- (1) **PIHAK PERTAMA** menyerahkan dana penelitian sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 sebesar Rp **60.000.000,- (Enam puluh juta rupiah)** yang berasal dari DIPA Kopertis Wilayah VII Jawa Timur Nomor DIPA KOPERTIS TAHUN ANGGARAN 2014 NOMOR : SP-DIPA-023 04 2 415015/2014 Tanggal 05 Desember 2013
- (2) Dana Penugasan Pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan oleh **PIHAK PERTAMA** kepada **PIHAK KEDUA** secara bertahap dengan ketentuan sebagai berikut.
 - a. Pembayaran Tahap Pertama sebesar 70% dari total bantuan dana kegiatan yaitu 70% X Rp **60.000.000,-=Rp. 42.000.000 - (Empat puluh Dua juta rupiah)**
 - b. Pembayaran Tahap Kedua sebesar 30% dari total dana yaitu 30% X Rp.**60.000.000,-=Rp. 18.000.000,- (Delapan belas juta rupiah)**, dibayarkan setelah **PIHAK KEDUA** menyerahkan *hardcopy* Laporan Kemajuan Pelaksanaan Penugasan Penelitian Hibah Bersaing Baru Tahun Anggaran 2014 dan Laporan Penggunaan Anggaran 70% yang telah dilaksanakan kepada **PIHAK PERTAMA** dan mengunggah *soft copy*nya ke SIMLITABMAS paling lambat tanggal 30 Juni 2014.
 - c. **PIHAK KEDUA** bertanggungjawab mutlak dalam pembelanjaan dana tersebut pada ayat (1) sesuai dengan proposal kegiatan yang telah disetujui dan berkewajiban untuk menyerahkan kepada **PIHAK PERTAMA** semua bukti-bukti pengeluaran sesuai dengan jumlah dana yang diberikan oleh **PIHAK PERTAMA**
 - d. **PIHAK KEDUA** berkewajiban mengembalikan sisa dana yang tidak dibelanjakan ke kepada **PIHAK PERTAMA** untuk disetor ke Kas Negara.

Pasal 3

Dana Penugasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dibayarkan kepada **PIHAK KEDUA** melalui rekening yang diajukan dan atas nama **PIHAK KEDUA**

Pasal 4

- (1) **PIHAK KEDUA** berkewajiban menindaklanjuti dan mengupayakan hasil Program Hibah Penelitian berupa hak kekayaan intelektual dan atau publikasi ilmiah sesuai dengan luaran yang dijanjikan pada Proposal.
- (2) Perolehan hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi.
- (3) **PIHAK KEDUA** berkewajiban untuk melaporkan perkembangan perolehan hasil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada **PIHAK PERTAMA** selambat-lambatnya pada tanggal 10 Oktober 2014

Pasal 5



UNIVERSITAS

Narotama

Jl. Arief Rachman Hakim No. 51, Sukolilo Surabaya (60117)
Telp. (031) 59464604, 5995578 Fax. (031) 5931213
Website: www.narotama.ac.id E-mail: rektor@narotama.ac.id



Registralce Number: 2601-126

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

- (1) **PIHAK KEDUA** berkewajiban mengunggah laporan kemajuan pelaksanaan kegiatan ke SIM-LITABMAS paling lambat tanggal 30 Juni 2014 sesuai ketentuan pada Buku Panduan Program Hibah Penelitian Tahun 2013
- (2) **PIHAK PERTAMA** melakukan Monitoring dan Evaluasi internal terhadap kemajuan pelaksanaan Program Hibah Penelitian tahun 2014 sebelum pelaksanaan monitoring dan evaluasi eksternal oleh Direktorat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.

Pasal 6

Perubahan terhadap susunan tim pelaksana dan substansi pelaksanaan Program Hibah Penelitian dapat dibenarkan apabila telah mendapat persetujuan tertulis dari Direktur Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi

Pasal 7

- (1) **PIHAK KEDUA** berkewajiban mengunggah Laporan Akhir pelaksanaan Penugasan Program Hibah Penelitian Tahun 2014 sesuai ketentuan pada Buku Panduan Program Hibah Penelitian Tahun 2013 dan mengisi Rekapitulasi Laporan Penggunaan Anggaran 100% pada SIM-LITABMAS paling lambat tanggal 10 Nopember 2014.
- (2) Hard copy Laporan Akhir dan Rekapitulasi Laporan Penggunaan Anggaran sebagaimana dimaksud ayat (1) diserahkan kepada **PIHAK PERTAMA** paling lambat tanggal 10 Nopember 2014.

Pasal 8

- (1) Apabila **PIHAK KEDUA** selaku ketua pelaksana sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 tidak dapat melaksanakan Program Hibah Penelitian Tahun 2014, maka **PIHAK KEDUA** wajib mengusulkan pengganti ketua pelaksana yang merupakan salah satu anggota tim kepada **PIHAK PERTAMA**.
- (2) Apabila **PIHAK KEDUA** tidak dapat melaksanakan tugas dan tidak ada pengganti ketua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 maka **PIHAK KEDUA** harus mengembalikan dana kepada **PIHAK PERTAMA** yang selanjutnya disetor ke Kas Negara
- (3) Bukti setor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disimpan oleh **PIHAK PERTAMA**.

Pasal 9

- (1) Apabila sampai dengan batas waktu yang telah ditetapkan untuk melaksanakan Hibah Penelitian telah berakhir, **PIHAK KEDUA** belum menyelesaikan tugasnya dan atau terlambat mengirim laporan Kemajuan dan atau terlambat mengirim laporan akhir, maka **PIHAK KEDUA** dikenakan sanksi denda sebesar 1 ‰ (satu permil) setiap hari keterlambatan sampai dengan setinggi-tingginya 5% (lima persen), terhitung dari tanggal jatuh tempo sebagaimana tersebut pada pasal 1 ayat (1), 2 dan ayat (3), yang terdapat dalam Surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Program Hibah Penelitian Universitas Narotama Surabaya Tahun Anggaran 2014 ,



UNIVERSITAS

Narotama

Jl. Arief Rachman Hakim No. 51, Sukolilo Surabaya (60117)
Telp. (031) 59464604, 5995578 Fax (031) 5931213
Website www.narotama.ac.id E-mail rektor@narotama.ac.id



Regulator Nomor: 2601/129

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

- (2) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disetorkan ke Kas Negara dan foto copy bukti setor denda yang telah divalidasi oleh KPPN setempat diserahkan kepada **PIHAK PERTAMA**.

Pasal 10

- (1) Apabila dikemudian hari judul Penelitian Hibah Bersaing sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 ditemukan adanya duplikasi dengan Hibah Penelitian lain dan/atau ditemukan adanya ketidakjujuran/itikad kurang baik yang tidak sesuai dengan kaidah ilmiah, maka kegiatan Program Hibah Penelitian tersebut dinyatakan batal dan **PIHAK KEDUA** wajib mengembalikan dana Penelitian Hibah Bersaing Tahun 2014 yang telah diterima kepada **PIHAK PERTAMA** yang selanjutnya disetor ke Kas Negara
- (2) Bukti setor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disimpan oleh kepada **PIHAK PERTAMA**.

Pasal 11

Hal-hal dan atau segala sesuatu yang berkenaan dengan kewajiban pajak berupa PPN dan/atau PPh menjadi tanggungjawab **PIHAK KEDUA** dan harus dibayarkan ke kantor pelayanan pajak setempat sebagai berikut:

1. Pembelian barang dan jasa dikenai PPN sebesar 10% dan PPh 22 sebesar 1,5%.
2. Belanja honorarium dikenai PPh Pasal 21 dengan ketentuan:
 - a. 5% bagi yang memiliki NPWP untuk golongan III, serta 6% bagi yang tidak memiliki NPWP
 - b. Untuk golongan IV sebesar 15%, dan
3. Pajak-pajak lain sesuai ketentuan yang berlaku

Pasal 12

- (1) Hak atas kekayaan intelektual yang dihasilkan dari pelaksanaan Program Hibah Penelitian diatur dan dikelola sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku
- (2) Hasil Program Hibah Penelitian berupa peralatan dan/atau alat yang dibeli dari kegiatan ini adalah milik Negara yang dapat dihibahkan kepada institusi/lembaga/masyarakat melalui Surat Keterangan Hibah.

Pasal 13

- (1) Apabila terjadi perselisihan antara **PIHAK PERTAMA** dan **PIHAK KEDUA** dalam pelaksanaan perjanjian ini akan dilakukan penyelesaian secara musyawarah dan mufakat, dan apabila tidak tercapai penyelesaian secara musyawarah dan mufakat maka penyelesaian dilakukan melalui proses hukum
- (2) Hal-hal yang belum diatur dalam perjanjian ini diatur kemudian oleh kedua belah pihak.



UNIVERSITAS

Narotama

Jl. Arief Rachman Hakim No. 51, Sukolilo Surabaya (60117)
Telp. (031) 59464604, 5995578 Fax (031) 5931213
Website: www.narotama.ac.id E-mail: rektor@narotama.ac.id



Registrasi Nomor: J6C1-129

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT

Pasal 14

Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Program Hibah Penelitian ini dibuat rangkap 2 (dua) dan bermaterai cukup sesuai dengan ketentuan yang berlaku

PIHAK PERTAMA



Dr. H. Sri Wiwoho Mudjanarko, ST., MT
NIDN : 0724066602

PIHAK KEDUA



Dr. Habib Adjie SH., M.Hum
NIDN : 420056101

Kode>Nama Rumpun Ilmu : 596/Ilmu Hukum

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN HIBAH BERSAING**



**KEKUATAN MENGIKAT PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR
TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

TIM PENGUSUL :

Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum. (0420056101)

Rusdianto S., S.H., M.H. (0711108701)

Moh. Saleh, S.H., M.H. (0711118001)

UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA

NOVEMBER, 2014

**Penelitian Hibah Bersaing ini dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan
Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sesuai dengan Surat
Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Dalam Rangka Pelaksanaan Penelitian
Tahun Anggaran 2012 Nomor :046/NR/LPPM/SPK/03/III/2014**

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
2. Ketua Peneliti :
- a. Nama Lengkap : Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum.
 - b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
 - c. NIDN : 0420056101
 - d. NIP/NIK : 05080808
 - e. Jabatan Struktural : Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama
 - f. Jabatan fungsional : Lektor
 - g. Perguruan Tinggi : Universitas Narotama Surabaya
 - h. Fakultas/Jurusan : Hukum/ Program Studi Kenotariatan
 - i. Pusat Penelitian : Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
 - j. Alamat Kantor : Jl. Arief Rachman Hakim 51 Surabaya
 - k. No. Telpon/Faks : (031) 594 - 6404, 599 - 5578 / (031) 593 - 1213
 - l. Alamat Rumah : Jl. Darmo Permai Utara XVI/18, Surabaya
 - m. No. Telpon/Faks : (031) 548388 / (031) 5469853
 - n. Email : adjie_habib@yahoo.com
 - o. Alamat : Jl. Indrapura No. 1 Surabaya
3. Anggota Peneliti

No.	Nama Lengkap	Instansi
1	Rusdianto S., S.H., M.H.	Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya
2	Moh. Saleh, S.H., M.H.	Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya

4. Pembiayaan yang disetujui : Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah)

Surabaya, 22 November 2014

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

Ketua Peneliti



Prof. Dr. H. Afdol, SH., MS.
NIDN : 0030124402

Dr. Habib Adjie, SH., M.Hum.
NIDN. 0420056101

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Narotama



Dr. H. Sa Wwoho Mudjanarko, ST., MT.
NIDN : 0724068602

KATA PENGANTAR

Pro Patria,

Segala puji bagi Allah yang telah memberikan Rahmat dan Taufik-Nya sehingga saya dapat menyusun Laporan Akhir Penelitian Hibah Bersaing dengan Judul : “Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur terhadap Pembentukan Peraturan Kabupaten/Kota”.

Dengan ini Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian laporan penelitian ini. Di antaranya kepada :

- a. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kemendikti & Ristek RI;
- b. Pimpinan Kopertis VII Jawa Timur;
- c. Ketua Yayasan Pawiatan Gita Patria;
- d. Rektor Universitas Narotama Surabaya;
- e. Dekan Fakultas Hukum
- f. Ketua LPPM Universitas Narotama Surabaya,
- g. Bagian Tata Usaha Fakultas Hukum;
- h. Kepala Perpustakaan Universitas Narotama;
- i. Serta kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian Laporan Penelitian ini.

Semoga hasil penelitian ini akan memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan bagi pengembangan kualitas dan efektifitas Peraturan Daerah di Provinsi Jawa Timur.

Salam Peneliti,

LOG BOOK PENELITIAN HIBAH BERSAING

NO	TANGGAL	KEGIATAN	CATATAN KEMAJUAN PENELITIAN
1	5 – 17 Mei 2014	Pengumpulan bahan-bahan dan Studi pustaka penelitian	Klasifikasi Bahan Pustaka
2	21 – 22 Mei 2014	Penyusunan rencana penelitian lapangan	Tahapan Rencana Penelitian
3	09 – 10 Juni 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur yang terkait dengan Penelitian. 	Bahan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang : <ol style="list-style-type: none"> a. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 b. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010 c. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012
4	18 – 19 Juni 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Jember 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kabupaten Jember yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur. 	Bahan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Air Tanah
5	26 – 27 Juni 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Malang 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kota Malang yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur 	Bahan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah
6	1 – 2 Juli 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Surabaya 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kota Surabaya yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur 	Bahan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak
7	4 – 5 Juli 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Banyuwangi 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur 	Bahan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 6 Tahun 2013 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin
8	9 – 10 Juli 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Tulungagung 	Bahan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 15

		2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur	Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah
9	12 – 13 Juli 2013	1. Studi lapangan ke DPRD dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Batu 2. Pengumpulan Peraturan Daerah Kota Batu yang terkait dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur	Bahan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perlindungan Anak
10	14 – 16 Juli 2014	1. Klasifikasi bahan dan data penelitian sementara 2. Analisis bahan hasil penelitian (sementara)	Tabel Hasil Analisis 3 (tiga) Peraturan Daerah yang menjadi objek Penelitian
11	18 – 19 Juli	Penyusunan Laporan Perkembangan Penelitian	Laporan Perkembangan Penelitian untuk Monev Internal
12	19 – 27 Agustus 2014	Penyusunan Draf Artikel Ilmiah Hasil Penelitian untuk dimuat di Jurnal Hukum UII Yogyakarta	Draf Artikel Ilmiah Hasil Penelitian untuk dimuat di Jurnal Hukum UII Yogyakarta
13	16 – 19 September 2014	Penyusunan Materi Presentasi Monev Eksternal	Materi Presentasi Monev Eksternal
14	04 Oktober 2014	Seminar Hasil Penelitian	Perbaikan hasil penelitian
15	17 – 21 November 2014	Penyusunan Laporan Akhir	Laporan Akhir
16	1 – 17 Desember 2014	Penyusunan Buku Pengayaan Hukum Pemerintahan Daerah	Buku Pengayaan

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
LOG BOOK PENELITIAN	iii
DAFTAR ISI	v

BAB I : PENDAHULUAN

1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah	4
3. Tujuan Khusus Penelitian	4
4. Urgensi Penelitian	4
5. Luaran Penelitian	5

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori perundang-undangan	6
2. Pembentukan Peraturan Daerah	11

BAB III : METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian	15
2. Pendekatan Masalah	15
3. Spesifikasi Penelitian	16
4. Jenis dan Sumber Data	16
5. Metode Pengumpulan Data	17
6. Populasi dan Sampling	17
7. Metode Analisis Data	18

BAB IV KEDUDUKAN PERDA PROVINSI DAN PERDA KABUPATEN/KOTA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

1. Hakikat Pembentukan Perda Dalam Otonomi Daerah di Indonesia	19
2. Kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota di Indonesia	28
3. Materi Muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota	42
4. Kekuatan Mengikat Perda Provinsi Jawa Timur Terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur	46

BAB V : AKIBAT HUKUM BAGI PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR YANG BERTENTANGAN DENGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR	55
1. Gambaran dan Analisis Norma Hukum Perda Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur	55
a. Perda Kabupaten Jember tentang Pengelolaan Air Tanah	57
b. Perda Kota Malang tentang Pengelolaan Sampah	60
c. Perda Kota Surabaya tentang tentang Perlindungan Anak	63
d. Perda Kabupaten Banyuwangi tentang Bantuan Hukum untuk Masyarakat Miskin	64
e. Perda Kabupaten Tulungagung tentang Pembantuan Peraturan Daerah	66
f. Perda Kota Batu tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	70
2. Akibat Hukum Bagi Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur Yang Bertentangan Perda Provinsi Jawa Timur	
 BAB VI PENUTUP	76
1. Kesimpulan	76
2. Saran	77
 DAFTAR PUSTAKA	78
 LAMPIRAN-LAMPIRAN	
Lampiran 1 : Laporan Penggunaan Dana Tahap I 70%	80
Lampiran 2 : Laporan Penggunaan Dana Tahap II 30%	83

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam beberapa tahap pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah berdampak besar bagi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia tersebut diharapkan akan mampu menjadikan Indonesia sebagai sebuah negara modern yang demokratis dan lebih sejahtera dari sebelumnya. Salah satu perubahan UUD 1945 tersebut adalah berubahnya sistem pemerintahan dan sistem pemerintahan daerah yang dulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik, yaitu pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah masing-masing kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. **I Gde Pantja Astawa** menyatakan bahwa dengan sistem desentralisasi tersebut maka akan menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yang sangat besar.¹

Perbedaan antara asas sentralisasi dengan asas desentralisasi terletak pada wewenang memutuskan tentang urusan Negara serta kekuasaan jabatan-jabatan yang ada. Otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan sendiri), juga mengandung *selfbestuur* (pemerintahan sendiri). **Van Der Pot** memahami konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan pemerintahan sendiri).²

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan menyusun peraturan daerah untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Selain untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibentuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa “*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. **Van Der Pot** sebagaimana yang dikutip Agusssalim Andi Ganjong menyatakan bahwa otonomi daerah mengandung arti *zelfwetgeving* yaitu kewenangan untuk

¹ Pantja Astawa, I Gde, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia* (Bandung: Alumni, 2009), h. 55

² Agusssalim Andi Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia Bogor, 2007), h. 90

membuat peraturan sendiri³. Di Indonesia, sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6), aturan yang dimaksud oleh Van Der Pot tersebut ialah peraturan daerah.

Pada tanggal 12 Agustus 2011, telah ditetapkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah semakin terperinci. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, Peraturan Daerah Provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai jenis hirarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Penempatan Peraturan Daerah Provinsi dalam kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memunculkan perdebatan akademis. Ada yang memandang bahwa hal tersebut merupakan ketentuan yang sangat baik dan sudah tepat mengingat bahwa Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota*. Akan tetapi ada juga yang memandang bahwa hal tersebut kurang tepat, karena walaupun provinsi dibagi atas kabupaten dan kota akan tetapi Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut juga menyatakan bahwa *tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah*. Ketentuan tersebut juga diperkuat dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*.

Jika memperhatikan pendapat **Philip Mawhod** yang menyatakan bahwa pembagian kekuasaan oleh pemerintah pusat dalam sistem desentralisasi terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu, maka dapat dihubungkan dengan Pasal 18 UUD 1945 yang menentukan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan

³ Agusalim Andi Gadjong, *Loc.Cit*

daerah/kabupaten kota memiliki urusan pemerintahan daerah tersendiri sebagaimana dimaksud dalam UU No.32 Tahun 2004 dan juga PP No. 38 Tahun 2007. Sehingga muncul pertanyaan hukum, apakah suatu pemerintahan daerah lain dapat mengatur pemerintahan daerah lainnya yang sama-sama memiliki status otonom. Hal tersebut juga sesuai dengan pendapat **Syaukani** sebagaimana dikutip **Sugeng Riyono** yang menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya diluar batas-batas wilayah daerahnya.⁴

Pendapat tersebut juga sesuai dengan rumusan mengenai materi muatan peraturan daerah itu sendiri. Tidak ada perbedaan antara materi muatan peraturan daerah provinsi dengan materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota disebutkan dalam ketentuan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa peraturan daerah berisi materi 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. Hal itu juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian, maka pertanyaan hukum yang muncul berikutnya, apakah mungkin suatu peraturan daerah dari daerah otonomi yang sama-sama memiliki hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya dapat mengatur daerah otonomi lainnya. Apakah peraturan daerah tersebut memiliki kekuatan mengikat terhadap peraturan daerah lainnya.

Namun, jika kita kembali memperhatikan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, maka dapat diartikan juga bahwa daerah provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah kabupaten/kota. Sehingga apa salahnya jika peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam praktek pemerintahan daerah selama ini, hampir semua peraturan daerah kabupaten/kota tidak menjadikan peraturan daerah provinsi sebagai landasan hukumnya. Dengan kata lain bahwa peraturan daerah provinsi hampir tidak memiliki kekuatan mengikat terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota.⁵

⁴ Sugeng Riyono, *Pemanfaatan Aset Daerah: Studi Tentang Pola Kemitraan Aset Tanah Pemerintah Provinsi Jawa Timur*, Disertasi Program Studi Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2011, h. 51

⁵ Misalnya dapat dilihat di konsideran mengingat Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang sama sekali tidak menjadikan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No.9 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah sebagai landasan yuridisnya, padahal kedua Peraturan Daerah tersebut sama-sama menjadikan UU No.

2. Rumusan Permasalahan

Dari latar belakang diatas, maka rumusan permasalahan yang dapat dirumuskan dan akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimanakah kekuatan mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan Norma Hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur ?
- b. Apakah Akibat hukum bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur ?

3. Tujuan Khusus Penelitian

- a. Melakukan kajian atas beberapa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur;
- b. Melakukan analisis mengenai akibat hukum terhadap beberapa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur; dan
- c. Untuk memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur supaya tidak terjadi konflik norma antara Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur.

4. Urgensi Penelitian

Sejak Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi secara hirarkhis ditempatkan lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan *Stufenbau Theory* (teori norma berjenjang) dari Hans Kelsen yang dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawaisky serta sesuai dengan asas *lex superior derogad legi inferiori* (Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah), maka baik secara prosedur maupun materi yang diatur dalam pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Untuk mempertegas pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ini, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

28 Tahun 2010 sebagai landasan yuridisnya dan Daerah Kota Surabaya merupakan bagian dari Daerah Provinsi Jawa Timur.

53 Tahun 2011 ini ditentukan bahwa Pemerintah Provinsi berwenang melakukan evaluasi dan klarifikasi atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebelum disahkan. Bahkan Pemerintah Provinsi berhak untuk membatalkan atas berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, khusus terhadap Peraturan Daerah tentang APBD, Rencana Tata Ruang Wilayah, dan Pajak, serta Retribusi Daerah, yang sebelumnya telah dilakukan evaluasi dan ditemukan adanya konflik norma tetapi tetap diberlakukan. Terhadap selain keempat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi berwenang melakukan klarifikasi dan berhak mengusulkan pembatalan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri apabila dalam hasil klarifikasi ditemukan adanya konflik norma akan tetapi tetap diberlakukan.

Meskipun secara yuridis Peraturan Daerah Provinsi secara hirarkhis berkedudukan lebih tinggi dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, akan tetapi sampai sekarang masih banyak Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur. Bahkan sampai sekarang pihak Pemerintah Provinsi Jawa timur tidak melakukan upaya apapun terhadap beberapa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur.

5. Luaran Penelitian

Luaran yang akan dihasilkan dari kegiatan penelitian ini adalah ;

- a. Membangun sebuah sistem pembentukan Peraturan Daerah yang dapat membangun konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- b. Publikasi Ilmiah di Jurnal yang Terakreditasi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Perundang-undangan

Secara teoritik, pembahasan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari konsep hierarki norma hukum. Konsep ini merujuk pada pandangan Hans Kelsen yang terkenal dengan sebutan teori hierarki norma hukum (*stufenbau des recht*) atau ada yang menyebut dengan (*stufenbau theory*). Meskipun disadari, konsep **Hans Kelsen** dalam perkembangan berikutnya mendapat berbagai sanggahan dan kritikan. Namun demikian, setidaknya pandangan Kelsen masih bisa ditempatkan sebagai acuan utama dalam mempelajari hierarki norma hukum.

Berkaitan dengan kedudukan dan keberadaan norma, **Hans Kelsen** mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheory*). **Hans kelsen** berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*)⁶.

Dalam perkembangannya, peristilahan peraturan perundang-undangan digunakan secara beranekaragam. Istilah perundang-undangan digunakan bergantian antara perundang-undangan dan peraturan perundangan. Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk di dalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis perundangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan / hierarki dari perundang-undangan, dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.⁷

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.

Teori jenjang norma hukum dari **Hans Kelsen** ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama **Adolf Merkl**, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, (Bandung: Nusamedia, 2006), h 35.

⁷ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan ; Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Bandung: Rineka Cipta, 1997), h 4-6.

dua wajah (*des Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merker suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relative, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Hans Nawisky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawisky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtstlehre*, mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan bejenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma dasar.

Hans Nawisky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok dasar yaitu :

1. Norma Fundamental Negara / *Staatsfundamentalnorm*

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum adalah *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara.⁸ Norma ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi. Menurut Hans Nawisky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*) termasuk norma pengubahnya. Hakekat hukum suatu

⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Cet. 10. (Yogyakarta : Kanisius, 2008), h. 59.

Staatsfundamentalnorm ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang – undang dasar.

Staatsfundamentalnorm suatu negara merupakan landasan dasar filosofinya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁹ Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma (*stufentheory*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theory vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky.

Persamaannya adalah bahwa keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya, norma yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat *pre-supposed* dan *axiomatis*.

Perbedaannya adalah Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma itu, sedangkan Nawiasky membagi norma-norma itu ke dalam empat kelompok yang berlainan, selain itu teori Hans Kelsen membahas jenjangnorma secara umum (general) dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara) sedangkan Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu negara.¹⁰

Grundnorm mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma dasar negara dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan kudeta dan sebagainya. Nawiasky mengemukakan bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dalam suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d'etat*, *Putsch*, *Anschluss* dan sebagainya.

2. Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara / *Staatsgrundgesetz*

Aturan dasar negara / aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma fundamental Negara. Norma-norma dari aturan dasar negara / aturan pokok negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan

⁹ A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang* (kaitan norma hukum ketiganya), Jakarta 31 Desember 1981 hal 4.

¹⁰ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit*, hlm. 47

aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.

Di negara Republik Indonesia aturan dasar negara / aturan pokok negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR serta di dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar negara / aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*formell Gezets*) dan peraturan lain yang lebih rendah dalam penjelasan UUD 1945 *Staatsgrundgezets* ini disebut dengan istilah Aturan-aturan pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV UUD 1945.

Dijelaskan bahwa aturan dasar negara / aturan pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-undang (*formell Gesetz*) yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang. Aturan dasar negara / aturan pokok negara yang lainnya adalah aturan – aturan yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR yang merupakan garis-garis besar haluan negara. Ketetapan MPR yang merupakan aturan-aturan yang bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi.

Dengan berlakunya Perubahan UUD 1945, dikemudian hari tidak akan ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat peraturan, oleh karena kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara tidak menjadi wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat lagi. Selain itu juga Karena Presiden Republik Indonesia tidak lagi dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga Presiden bukanlah merupakan Madataris MPR.

Selain Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam Ketetapan MPR, masih dikenal pula adanya Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara dalam bentuk Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga Konvensi Ketatanegaraan. Konvensi Ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat. Diakuinya hukum dasartidak tertulis di negara Indonesia dappat dilihat dalam penjelasan Angka I UUD 1945. hukum dasar yang tidak tertulis yang berlaku di Indonesia dewasa ini contohnya adalah adanya kebiasaan penyelenggaraan Pidato Kenegaraan oleh Presiden pada setiap tanggal 16 Agustus.

I.C van der Viles menyatakan bahwa dalam hubungan antara UUD dan peraturan yang mengikat umum yang mandiri dan yang bukan undang-undang, UUD berlaku sebagai peraturan yang tertinggi. Jenis peraturan ini dapat diuji ke UUD. Hal ini juga terjadi secara

berkala, khususnya bagi peraturan-peraturan kotapraja. Peraturan ini berulang kali di uji ke UUD.¹¹

3. Undang-undang Formal / *Formell Gezets*

Kelompok norma hukum yang berada di bawah Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgezets*) adalah *Formell Gezets* atau secara harfiah diterjemahkan dengan Undang-undang (formal). Berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya, yaitu norma dasar negara dan aturan dasar negara / aturan pokok negara, maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan tertinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum adalah undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma hukum itu merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain Undang-undang (*wet / Gesetz*) merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.

Di Indonesia istilah *formell Gesetz* seyogyanya diterjemahkan dengan Undang-undang saja tanpa menambah kata “formal” dibelakangnya, oleh karena apabila *formell gesetz* diterjemahkan dengan undang-undang formal hal itu tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis undang-undang, yaitu suatu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Selain itu tidak ada undang-undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di Pusat maupun di Daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah Undang-undang Pusat ataupun Undang-undang lokal.

4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom / *Verordnung & Autonome Satzung*

Peraturan pelaksana dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh

¹¹ I.C. van der Viles, *Handboek Wetgeving, (Terjemahan: Buku Pegangan Perancang Perundang-Undangan)*. (Jakarta : Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), h. 223

Groundwet (Undang-Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-undang) kepada suatu lembaga negara / pemerintahan.¹² Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diperlukan

Delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas. Berlainan dengan kewenangan atribusi pada kewenangan delegasi tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Secara formal saat ini terdapat dua jalur penyusunan Peraturan Daerah (Perda) yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 140 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.¹³ Hal tersebut juga ditentukan dalam rumusan Pasal 293 dan Pasal 344 UU No. 27 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa DPRD memiliki wewenang untuk membentuk Perda bersama dengan Gubernur untuk Perda Provinsi, dan bersama Bupati/Walikota untuk Perda Kabupaten/Kota.

Berdasarkan kewenangan legislatif demikian peranan DPRD dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah seharusnya lebih menentukan. DPRD menjadi penyeimbang dari kepentingan pemerintah daerah di dalam menetapkan kebijakan-kebijakan daerah, dan kritis terhadap langkah-langkah kebijakan yang dipandang akan memberatkan rakyat. Anggota-anggota DPRD adalah “wakil-wakil rakyat” yang dianggap lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan aspirasi rakyat yang diwakilinya¹⁴, dan paling mengetahui kondisi-kondisi khusus dari daerahnya¹⁵. Oleh sebab itu, jika dibandingkan dengan fungsi lembaga eksekutif yang

¹² Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, h. 57

¹³ Ketentuan yang sama ditegaskan kembali dalam Pasal 26 UU No. 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: “Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota”.

¹⁴ Pasal 44 ayat (1) (a) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan Perda”

¹⁵ Pasal 136 (3) UU No. 32 Tahun 2004: “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah”.

cenderung lebih mewakili kepentingan sektoral birokrasi, prakarsa legislasi yang berasal dari DPRD semestinya lebih kaya dan lebih menyentuh kepentingan rakyat.

Diantara kewajiban-kewajiban yang diemban oleh DPRD tercatat ada dua hal yang langsung berkaitan dengan kepentingan masyarakat, yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah dan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.¹⁶ Keinginan-keinginan, aspirasi, usulan-usulan, permasalahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan dan lain-lain yang muncul dari berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat, organisasi-organisasi kemasyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi, organisasi politik, LSM, lembaga masyarakat adat, dll.) bahkan mungkin juga masukan-masukan dari institusi-institusi pemerintah, pada umumnya disalurkan melalui DPRD. Aspirasi tersebut ditampung, diolah dan selanjutnya dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan daerah, termasuk program-program perencanaan pembentukan peraturan daerah (program legislasi daerah).

Meskipun kewenangan legislatif tidak hanya dimiliki DPRD, tapi dalam konteks ini upaya perbaikan proses legislasi dari sisi aktor terutama akan lebih difokuskan pada DPRD, karena ternyata penguatan hak-hak politik DPRD belum diimbangi kompetensi yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam proses legislasi yang menuntut adanya kemampuan *legal drafting* dan pemahaman akan proses kebijakan sebagai proses politik. Peningkatan kemampuan DPRD dalam hal ini menjadi penting untuk dilakukan agar tidak terjadi kesenjangan kompetensi dalam proses legislasi.

Jika dilihat dari aspek kemampuan, untuk saat ini jajaran Pemerintah Daerah cenderung lebih siap untuk melaksanakan kewajiban publiknya di bidang legislasi, termasuk penyusunan dan pengelolaan prolegda. Faktor utamanya adalah karena dukungan sumber daya manusia seperti tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan dan ahli-ahli yang menguasai substansi Peraturan Daerah pada jajaran birokrasi di daerah relatif lebih baik. Sementara dukungan sumberdaya manusia di jajaran DPRD hingga saat ini lebih ditentukan oleh kualitas elit politik, dimana proses rekrutmen mereka di lingkungan partai politik lebih diwarnai oleh faktor-faktor akseptabilitas politik daripada kapabilitas untuk mengemban fungsi-fungsi kepemimpinan di daerah.

Kendala lainnya yang menghambat perbaikan dalam sisi legislator (DPRD) berkaitan dengan: struktur kelembagaan DPRD yang mengarah pada oligarki pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD sangat berperan dalam proses legislasi, terutama ketika menyetujui atau menolak suatu

¹⁶ Pasal 45 UU No. 32 Tahun 2004

rancangan Perda. Bahkan sering kali pimpinan DPRD yang terdiri dari perwakilan Fraksi bertindak sendiri dengan mengatas namakan kepentingan seluruh anggota DPRD.

Oleh karena itu, upaya untuk lebih meningkatkan peran dan fungsi DPRD dibidang legislasi yang benar-benar aspiratif dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat, merupakan tuntutan mendesak dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Untuk jangka pendek mungkin penguatan peran DPRD ini dapat ditanggulangi melalui kerjasama dengan perguruan tinggi, kalangan profesional, aktivis, dan praktisi hukum di daerah, serta dari pemerintah daerah sendiri. Namun, untuk jangka panjang diharapkan DPRD harus mampu secara mandiri menjalankan fungsi legislatifnya secara optimal, termasuk menyusun dan mengelola program legislasinya sendiri, sehingga tidak terus menerus bergantung kepada program-program yang diusulkan oleh pemerintah daerah.

Jika hal ini dapat dijalankan, maka kemungkinan tidak akan terulang lagi kondisi yang pernah berlangsung pada masa lalu, dimana fungsi legislatif di Daerah lebih di dominasi oleh Pemerintah Daerah, sedangkan peranan DPRD tidak jauh dari predikat “tukang stempel” untuk berbagai produk peraturan perundang-undangan di Daerah.

Di masa lalu, kondisi tersebut dimungkinkan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu memang timpang. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat kuat dan didukung oleh fasilitas, perangkat daerah dan sumberdaya manusia yang cukup baik, sementara di sisi lain, DPRD boleh dikatakan dengan sengaja tidak diberdayakan. Namun, kini dengan nuansa dan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana DPRD dinyatakan secara tegas sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, maka secara yuridis peranan dan fungsi DPRD menjadi lebih kuat. Sehingga peluang untuk memperkuat posisi DPRD sebagai perwakilan rakyat di Daerah untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses legislasi di Daerah akan lebih besar.

Pada tanggal 12 Agustus 2011, telah ditetapkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut, pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah semakin terperinci. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, Peraturan Daerah Provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai jenis hirarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Sedangkan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 yaitu:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Jika kita bandingkan kedua hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka paling tidak kita temukan beberapa perbedaan. *Pertama*, dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali diakomodir dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, yaitu peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan sebelum diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota tidak dibuat dalam hubungan hirarkis, dengan kata lain bahwa antara peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten/kota hampir tidak memiliki hubungan hirarkis antara satu dengan yang lainnya. Hal itu berbeda dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan peraturan daerah provinsi yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah di dalam penelitian ini dengan melakukan pengumpulan dan pengolahan terhadap data primer terlebih dahulu untuk kemudian dilakukan analisis berdasarkan data sekunder¹⁷. Analisis data primer yang dimaksud adalah analisis terhadap data yang diperoleh langsung oleh peneliti sendiri di lapangan di beberapa kabupaten/kota yang dijadikan lokasi dalam penelitian ini. Sedangkan yang dimaksud dengan analisis data sekunder adalah analisis terhadap peraturan perundang-undangan, kepustakaan serta dokumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

2. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)¹⁸. Dimaksud dari pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah suatu pendekatan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis sesuai dengan tujuan penelitian ini yakni mengkaji dasar yuridis dan teoritik kekuatan mengikat peraturan daerah provinsi terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota menurut pandangan para ahli dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun yang dimaksud dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan kasus (*case approach*) adalah suatu pendekatan dengan mengkaji beberapa Peraturan Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur.

¹⁷ Soerjono Soekarto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedelapan, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 1.

¹⁸ Johnny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif* (Malang : Bayumedia Publishing, Malang, 2005), hal. 246

3. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Adapun yang dimaksud dengan deskriptif analitis adalah bahwa hasil penelitian ini akan berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, sistematis dan mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti¹⁹.

Data primer dan data sekunder yang telah diperoleh dan diolah akan dijadikan dasar analisis secara menyeluruh mengenai bagaimana menyelesaikan masalah kurangnya kekuatan mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Atas dasar itulah, maka akan dilakukan analisis secara sistematis dan kritis untuk memberikan model atau sistem alternatif.

4. Jenis dan Sumber Data

Dalam membangun model atau sistem alternatif untuk menyelesaikan masalah kurangnya kekuatan mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber data yang dapat dijadikan dasar pembenaran dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun jenis dan sumber data yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dan bersumber langsung dari lokasi penelitian yang menjadi sampel dalam penelitian ini dan merupakan hasil dari analisis yang dilakukan sendiri²⁰. Data primer ini akan menjadi dasar untuk menyelesaikan kurangnya kekuatan mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yaitu²¹ :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, di antaranya :

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : UI Press, Jakarta, 1984), hal. 10

²⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *op. cit.*, hal. 12

²¹ *Ibid.*, hal. 12-13

- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

5. Metode Pengumpulan Data

Untuk menghimpun beberapa data primer dan data sekunder secara menyeluruh dan mendalam di atas, maka di dalam penelitian ini digunakan dua metode pengumpulan data, yaitu :

- a. Penelitian Kepustakaan dan Dokumentasi (*library and documentation research*). Dalam penelitian Kepustakaan dan Dokumentasi ini dimaksudkan untuk menghimpun, mengidentifikasi dan menganalisa terhadap berbagai sumber data sekunder, yang berasal dari beberapa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, tulisan ilmiah maupun berbagai dokumen lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- b. Penelitian Lapangan (*field research*). Metode pengumpulan data melalui penelitian lapangan ini dipergunakan teknik wawancara yang dimaksudkan untuk menghimpun berbagai fakta di lapangan sebagai sumber data primer terkait realitas atau data kurangnya kekuatan mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang dijadikan lokasi penelitian. Teknik wawancara ini menggunakan pedoman yang telah dikonsepsi secara terstruktur dan sistematis dalam daftar pertanyaan (*questionnaire*) yang bersifat terbuka yang dimaksudkan untuk memperoleh data dan informasi secara mendalam yang sesuai dengan tujuan penelitian ini.

6. Populasi dan Sampling

Populasi adalah seluruh objek, seluruh gejala, seluruh unit yang ada di Provinsi Jawa Timur yang akan diteliti dalam penelitian ini. Oleh karena populasi itu sangat besar dan sangat luas dan tidak memungkinkan untuk diteliti secara keseluruhan²², sehingga populasi tersebut dilakukan sampling berdasarkan keterwakilan letak geografis dan keterwakilan kabupaten/kota.

²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta : Ghalis Indonesia, 1988), hal. 36

Adapun beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah :

- a. Kabupaten Jember
- b. Kota Malang
- c. Kota Surabaya
- d. Kabupaten Banyuwangi
- e. Kabupaten Tulungagung
- f. Kota Batu

Adapun teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *Non Random Sampling* dengan metode *Purposive Sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara memilih atau mengambil beberapa responden yang berada di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur sebagai lokasi penelitian sesuai dengan tujuan dalam penelitian ini.²³

Beberapa responden di beberapa kabupaten/kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah terdiri dari :

- a. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur dan Kabupaten/Kota;
- b. Kepala Biro Hukum Pemprov. Jatim dan Kepala Bagian Hukum Kabupaten/Kota.

7. Metode Analisis Data

Penelitian ini tidak hanya akan menganalisis data sekunder, tetapi juga akan menganalisis data primer yang akan dikumpulkan dan diolah yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan (*field research*). Atas dasar inilah, maka dalam penelitian ini akan dilakukan metode analisis data secara kualitatif empiris.

Analisa kualitatif empiris yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bahwa dalam melakukan penelitian ini akan didasarkan pada kedalaman data yang akan dihimpun secara menyeluruh, sistematis, kritis dan konstruktif untuk dapat memberikan jawaban terhadap semua permasalahan dalam penelitian ini. Kedalaman data tersebut akan dilakukan melalui penelitian peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kepustakaan maupun dokumentasi lainnya serta terhadap penelitian lapangan. Hal ini dimaksudkan untuk membangun model atau sistem alternatif terkait permasalahan dalam penelitian ini.

²³ *Ibid.*

BAB IV
KEDUDUKAN PERDA PROVINSI DAN PERDA KABUPATEN/KOTA
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

1. Hakikat Pembentukan Perda Dalam Otonomi Daerah di Indonesia

Salah satu perubahan mendasar dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah berubahnya ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, sehingga Pasal 18 menjadi 3 pasal yakni Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 di atas menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah entitas politik dibagi menjadi beberapa provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten/kota. Provinsi dan kabupaten/kota tersebut memiliki pemerintahan daerah masing . Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa masing-masing tingkatan pemerintahan, baik provinsi maupun kabupaten/kota tersebut berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. perubahan Pasal 18 tersebut merupakan tonggak awal diberikannya otonomi kepada daerah otonom.

Secara etimologis, perkataan otonomi berasal dari bahasa latin “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” aturan. Dengan demikian, mula-mula otonomi berarti

mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak/kekuasaan/ kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri.

Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004) menentukan bahwa “*Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*”. Otonomi berisi pelimpahan sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, sehingga daerah otonom berwenang untuk mengurus dan mengatur segala yang menjadi kewenangannya. Dalam otonomi terkandung prinsip desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas otonomi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintahan.¹ Selain itu, juga untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 di atas, maka dapat diketahui bahwa otonomi tidak hanya diartikan sebagai hak (*right*) dan kewenangan (*bevoegd-power-authority*), namun otonomi juga merupakan

¹ Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), h. 86

kewajiban (*plechten*). Karenanya, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa² otonomi daerah memiliki unsur kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk bertindak dan mengatur, namun bukan kemerdekaan (*independence/onafhankelijkheid*), sehingga selain adanya hak dan kewenangan, ada juga kewajiban daerah otonom. Kewajiban tersebut diantaranya adalah koordinasi dan pengawasan setiap kebijakan daerah otonom oleh pemerintah pusat. Hal tersebut merupakan konsekuensi bahwa otonomi daerah merupakan sub sistem dari negara kesatuan.

Van Der Pot memahami konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan pemerintahan sendiri).³ Mengatur dan mengurus tersebut dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom (*self regelendaad en self bestuurdaad*). Sehingga, pada hakikatnya otonomi berarti “*the right of self government*”.⁴ Prinsip *self-government* tersebut bukan berarti merdeka dan berdaulat untuk mengurus semua urusan, namun lebih pada adanya kemandirian dan kebebasan untuk memprakarsai dan menginisiasi semua kepentingan daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakatnya.

Otonomi daerah berisi hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur (*regelendaad*) dan mengurus (*bestuurdaad*). Atau dengan kata lain, otonomi daerah terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Dari segi hukum, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak (tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret), sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan

² Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 6

³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan... Op.Cit.*, h. 90

⁴ Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, (USA: ST. Paul Mint. West Pu-blishing Co., 1979), h. 154

norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret. Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik).

Salah satu kewenangan pemerintahan daerah dalam otonomi daerah adalah membentuk peraturan (*regelendaad functie*). Van Der Pot sebagaimana yang dikutip Agussalim Andi Gadjong menyatakan bahwa otonomi daerah mengandung arti *zelfwetgeving* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan sendiri.⁵ Karenanya, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan bahwa “*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Di Indonesia, sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (6), aturan yang dimaksud oleh Van Der Pot tersebut ialah peraturan daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk membentuk dan menetapkan Perda dalam rangka untuk melaksanakan otonomi.

Pasal 1 angka 10 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa “ *Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota*”. Kemudian untuk menjalankan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 juga menentukan bahwa:

- (1) *Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.*
- (2) *Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.*

⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Loc.cit*

Dari ketentuan Pasal 136 di atas, bahwa Perda ditetapkan oleh pemerintah daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Artinya bahwa setiap Perda dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah (Gubernur untuk Provinsi dan Bupati/Walikota untuk Kabupaten/Kota) dan DPRD (DPRD Provinsi untuk Perda Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk Perda Kabupaten/Kota). Hal ini menandakan bahwa kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD adalah setara atau sederajat sebagai unsur pemerintahan daerah.

Senada dengan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 di atas, dalam UU No. 12 Tahun 2011 juga ditentukan bahwa Perda terdiri dari dua macam yakni sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur (Pasal 1 angka 7).
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Pasal 1 angka 8).

Pembentukan Perda merupakan salah satu hak pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah.⁶ Sehingga otonomi daerah mempunyai dua arti yakni kewenangan mengurus (*bestuur*) dan kewenangan mengatur (*regelende*). Oleh karena itu, kewenangan pembentukan suatu Perda merupakan kewenangan atribusi yang berasal yang langsung ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Artinya bahwa, kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang melekat pada daerah otonom. Peraturan daerah merupakan konsekuensi langsung

⁶ Lihat ketentuan Pasal 21 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa “dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; b. memilih pimpinan daerah; c. mengelola aparatur pemerintah; d. mengelola kekayaan daerah; e. memungut pajak dan retribusi daerah; f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah lainnya; g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

dari adanya otonomi daerah. Melalui peraturan daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk NSPK (norma, standar, prosedur, dan ketentuan) yang berfungsi sebagai dasar untuk melakukan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

NSPK yang diwujudkan dalam peraturan daerah merupakan produk hukum yang bersifat kedaerahan atau lokal. Sehingga NSPK yang ada dalam peraturan daerah tersebut juga mempunyai batas-batasan baik secara kewilayahan dan kekuatan mengikat. Sehingga batasan peraturan daerah harus memperhatikan Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa “Pembagian urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan”. Kriteria eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Kriteria akuntabilitas adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggara suatu urusan pemerintahan. Kriteria efisiensi adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi dapat diperoleh.

Penetapan Perda merupakan kewenangan atribusi pemerintah daerah dan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah. Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan kewenangan pemerintah daerah yakni diantaranya adalah i) mengajukan rancangan Perda; ii) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; iii) menyusun dan mengajukan rancangan Perda

tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; dan iv) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah. Sedangkan Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa kewenangan DPRD diantaranya adalah i) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama; dan ii) membahas dan menyetujui rancangan Perda APBD bersama kepala daerah.

Pembentukan Perda merupakan sarana pelaksanaan terhadap adanya otonomi daerah dan tugas pembantuan. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan untuk membentuk pengaturan kewenangan dan pembentukan asas, serta prosedur dalam menjalankannya.⁷ Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda yang berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi pemerintahan daerah dalam rangkai *zelfwetgeving* atau pembentukan peraturan sendiri. Kewenangan ini merupakan konsekuensi logis dari adanya otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan sebagian urusan yang menjadi kewenangannya. Sebagai *zelfwetgeving*, maka Perda merupakan peraturan yang disebut sebagai *local wet* yang hanya berlaku di suatu daerah tertentu. Menurut Maria Farida Indrati Suprpto dari segi kewenangan pembentukan, Perda merupakan *atributie van wetgevingbevoegdheid* artinya bahwa kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara

⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 10, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), h. 111

pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.⁸

Namun apabila dilihat dari segi fungsinya maka Perda merupakan *verordenung and autonom satzung* yang berfungsi sebagai menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, sehingga kedudukannya berada di bawah undang-undang. Dengan konsep seperti itu, maka Salmond mengungkapkan ada dua bentuk peraturan perundang-undangan yakni *primary legislation* (legislasi utama) dan *subordinate legislation* (legislasi delegasian). *Primary Legislation* merupakan legislasi yang tidak dapat dicabut, dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, *subordinate legislation* merupakan produk dari lembaga lain di luar lembaga pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan legislasi delegasian ini tergantung kepada lembaga yang mempunyai kewenangan lebih tinggi.⁹

Dari teorinya Salmond di atas, maka Perda dapat digolongkan sebagai *subordinate legislation* yang biasa disebut sebagai *delegated legislation* yang artinya bahwa keabsahannya sangat tergantung kepada lembaga yang mempunyai kewenangan yang lebih tinggi. Jadi dapat disimpulkan bahwa Perda memiliki kedudukan sebagai *delegated legislation* yang berfungsi untuk menjalankan ketentuan undang-undang terutama yang terkait dengan otonomi dan tugas pembantuan, sehingga Perda merupakan derivasi dari adanya otonomi daerah yang diatur dalam undang-undang.

⁸ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 55

⁹ Sukardi, *Pembatalan Peraturan Daerah*, Disertasi Doktorat Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2009, h. 36

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa Perda merupakan *delegated legislation* bukan *main legislation*, oleh karena itu Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 136 ayat (3) menentukan bahwa:

“Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah”.

Sebagai peraturan pelaksana, maka Perda tidak boleh bertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini didasarkan pada adanya tujuan untuk menjaga konsistensi norma hukum yang dirumuskan secara hirarkis. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 136 ayat (4) ditentukan bahwa:

“Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Perda merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.¹⁰ Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat kedaerahan atau lokal yang dapat dibagi menjadi dua yakni Perda Provinsi apabila ditetapkan oleh pemerintahan daerah provinsi dengan DPRD Provinsi¹¹ dan Perda Kabupaten/Kota apabila ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dengan DPRD Kabupaten/Kota.¹²

¹⁰ Peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Sehingga peraturan perundang-undangan mempunyai unsur-unsur sebagai berikut i) keputusan tertulis; ii) yang dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif; iii) yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum; iv) sesuai dengan tata cara yang berlaku. Baca Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 25

¹¹ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Nomor 12 Tahun 2011

¹² Lihat ketentuan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011

2. Kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota di Indonesia

Berbicara mengenai kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, maka tidak dapat dilepaskan dari konteks teori jenjang norma hukum (*stufentheory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori *stufentheory* Hans Kelsen tersebut, terinspirasi dari muridnya yang bernama Adolf Merkl, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*des Doppelte Rechtsantlitz*). Teori *des Doppelte Rechtsantlitz* menyatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.¹³

Atas dasar teori *des Doppelte Rechtsantlitz* dari Adolf Merkl tersebut, Hans Kelsen menyatakan bahwa bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu

¹³ Maria Farida, *Ilmu ...Op. Cit.*, h. 41-42

ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.¹⁴

Norma hukum di dalam Negara menurut Hans Kelsen sesuatu yang murni formil. Tata hukum suatu Negara merupakan suatu sistem norma, yang merupakan suatu susunan berjenjang (hirarki) dan setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuknya atau yang memberi dan menentukan validasinya dan menjadi sumber bagi norma yang ada di bawahnya. Puncak dari hirarki tersebut adalah suatu norma dasar (*grond norm*). Norma dasar tersebut merupakan menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum. Jika dilihat dari ketentuan hukum positif di Indonesia, maka Pancasila merupakan *grond norm* yang berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di bawahnya.¹⁵

Hubungan antara satu norma dengan norma yang lain dalam tata hukum yang hirarkis tersebut dapat dipahami melalui pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa:¹⁶

“The relation between the norm regulation the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and subordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. the legal order, especially the legal order the personification of which is State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms”

¹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, (Bandung: Nusamedia, 2006), h. 35

¹⁵ Lihat Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”

¹⁶ Hans Kelsen, *General...Op.Cit.*, h. 36

Sehingga dari pendapat Hans Kelsen tersebut dapat ditemukan inti dari teori *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of norms*, yaitu:

- 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 minyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Teori Hans Kelsen di atas, kemudian dikembangkan oleh salah satu muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan bejenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selain berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok.¹⁷

Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok dasar yaitu *staatsfundamental norm*, *staat grundgesetz*, *formele gezet* dan *verordenung and autonome satzung*. Keempat kelompok norma hukum dalam negara tersebut berjenjang dan berlapis-lapis. Dimana *staatsfundamental norm* merupakan sumber dari *staatgrundgezzet*, *staatgrundgezet* menjadi sumber dari *formele gezet*, *formele gezet* merupakan sumber dari *verordenung and autonome satzung*. Selain itu, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

¹⁷ Maria Farida, *Ilmu ...Op.Cit*, h. 44

dengan norma hukum yang lebih tinggi, sehingga *verordenung and autonome satzung* tidak boleh bertentangan *formele gezet*, *formele gezet* tidak boleh bertentangan *staatgrundgezet*, dan *staatgrundgezet* tidak boleh bertentangan dengan *staatsfundamental norm*.

Terkait dengan kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, Maria Farida Indrati Suprpto menyatakan bahwa Perda merupakan *atributie van wetgevingbevoegdheid* artinya bahwa kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara pemerintahan sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (16) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹⁸

Namun apabila dilihat dari segi fungsinya maka Perda merupakan *verordenung and autonom satzung* yang berfungsi sebagai menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, sehingga kedudukannya berada di bawah undang-undang. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang

¹⁸ *Ibid.*, h. 55

menentukan bahwa salah satu materi muatan Perda, baik provinsi maupun kabupaten/kota adalah dalam rangka melaksanakan perintah UU.

Dengan adanya teori *stufentheory* dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky di atas, maka perlu kiranya diektahui kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Hal tersebut akan memberikan kemudahan ketika akan dibahas mengenai kekuatan mengikat Perda Provinsi terhadap Perda Kabupaten/Kota.

Sebagai peraturan perundang-undangan, menurut Sukardi¹⁹ bahwa Perda mulai ditentukan secara tersirat dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia yang mana Perda dikelompokkan dalam klasifikasi *autonome satzung* atau di dalam klasifikasi menurut Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966.

Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:

- (1) Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:
 - Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
 - Ketetapan MPR,
 - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
 - Peraturan Pemerintah,
 - Keputusan Presiden

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:

 - Peraturan Menteri,
 - Instruksi Menteri,
 - Dan **lain-lainnya**
- (2) Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.
- (3) Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya. (cetak tebal oleh Penulis)

¹⁹ Sukardi, *Pembatalan...Op.Cit.*, h. 56

Kehadiran Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan suatu usaha MPRS sebagai lembaga negara tertinggi pada saat itu dalam menangani masalah tertib hukum di negara Republik Indonesia, yang secara tidak langsung mengatur pula mengenai tata susunan norma hukum, dan sekaligus menjadikannya dasar dalam kebijakan pengembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melalui ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut juga diakui bahwa adanya suatu norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *grundnorm* dalam teorinya Hans Kelsen dan *Staatfundamentalnorm* dalam teorinya Hans Nawiasky.

Menurut **Sukardi**, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan politik hukum negara, yaitu ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.²⁰ Dengan politik hukum seperti itu, maka Pancasila dijadikan sumber dari segala sumber hukum nasional. Pancasila dijadikan *Grundnorm* atau *staatfundamentalnorm* yang menjadi dasar keberlakuan dari peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Sedangkan UUD 1945 dijadikan aturan dasar negara yang dikeramatkan, sehingga tidak boleh untuk dirubah. UUD 1945 pada saat itu dikeramatkan sehingga tidak boleh untuk diotak-atik. Merubah UUD 1945 berarti merubah eksistensi negara Republik Indonesia.

Dari lampiran II Tap MPRS di atas, secara tersurat tidak mencantumkan Perda sebagai peraturan perundang-undangan. Namun secara tersirat, Perda diakui

²⁰ *Ibid.*, h. 55

dalam sebagai “peraturan-peraturan pelaksana lainnya” dan lebih khusus pada peraturan “dan lain-lainnya”. Kedudukan Perda yang tidak ditentukan secara tersurat di dalam Lampiran II Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 bisa difahami dari politik hukum yang dianut pada zaman tersebut. Politik hukum pemerintahan daerah pada waktu itu masih bersifat sentralistik, sehingga daerah hanya menjalankan fungsi dekonsentrasi. Pembentukan Perda hanya menjalankan apa yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Perda tidak ditentukan untuk menjalankan otonomi daerah, namun hanya berfungsi sebagai pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dirasakan sangat besar manfaatnya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan pada waktu itu, tetapi terlihat juga adanya yang masih kurang pada tempatnya. Kelemahan tersebut terlihat dengan ditetapkannya Tap MPR Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, khususnya Pasal 3, dan Tap MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, khususnya Pasal 2 yang menetapkan bahwa, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan “tetap berlaku” tetapi perlu “disempurnakan”.²¹

Dengan melihat kelemahan-kelemahan yang ada dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dan kelemahan itu diakui oleh Tap MPR No. V/MPR/1973 yang kemudian dirubah dengan Tap. MPR No. IX/MPR/1978, maka dilakukan upaya pembaharuan melalui Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan

²¹ Maria Farida, *Ilmu Op. Cit.* h. 75

Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Bagir Manan, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 memiliki beberapa kekurangan yakni sebagai berikut:²²

- 1) Ketetapan ini hanya mengatur susunan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dimasukkan.
- 2) Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, ketetapan ini juga memasukkan pula keputusan-keputusan yang tidak tergolong peraturan perundang-undangan seperti “Instruksi Presiden”,
- 3) Dalam praktek, Ketetapan MPR tidak selamanya berbentuk peraturan perundang-undangan. Selama ini ada ketetapan tentang pengangkatan Presiden dan ketetapan tentang pengangkatan Wakil Presiden. Ketetapan semacam ini bukan peraturan perundang-undangan, karena mengatur sesuatu yang bersifat konkret dan individual (*einmalig*),
- 4) Keputusan Presiden. Ada Keputusan Presiden yang bukan peraturan perundang-undangan seperti keputusan mengenai pengangkatan dalam suatu jabatan. Keputusan semacam ini adalah “*beschikking*” bukan peraturan perundang-undangan.

Dengan berlakunya Tap MPR No. III/MPR Tahun 2000, maka Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI dan Tap MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Tap MPR No. V/MPR/1973 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tap MPR No. III/MPR/2000 ini disahkan pada sidang tahunan MPR RI tanggal 7-18 Agustus Tahun 2000 atau setelah perubahan II UUD 1945. Dalam konsideran menimbang Tap MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa:

“... salah satu alasan utama yang dijadikan pertimbangan keluarnya ketetapan ini adalah melihat Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 telah menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan”.

²² Baca Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 210-21

Tap MPR No. III/MPR/2000 menentukan beberapa bentuk peraturan perundang-undangan, serta dalam Pasal 1 menegaskan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Lebih jelasnya ditentukan sebagai berikut:

“... sebagai sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan Perda sebagai peraturan perundang-undangan secara tersurat mulai mendapatkan eksistensi ketika ditetapkannya Tap. MPR No. III Tahun 2000. Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. **Peraturan Daerah** (cetak tebal oleh Penulis)

Tap MPR ini merupakan titik awal pengakuan eksistensi Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Perda ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Keputusan Presiden. Sukardi²³ menyatakan bahwa posisi Perda menjadi sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan oleh adanya pendelegasian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 2009. Sehingga sangat disadari bahwa kedudukan Perda yang secara tersurat ditentukan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan didasari oleh politik hukum

²³ Sukardi, *Pembatalan...Op.Cit.*, h. 63

pemerintahan daerah di Indonesia. Apalagi Tap MPR No. III/MPR/2000 ditetapkan setelah amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dititikberatkan pada pemberian otonomi daerah kepada pemerintahan daerah. Karenanya, eksistensi Perda merupakan *mutatis mutandis* dari adanya otonomi daerah. Otonomi daerah yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 mensyaratkan adanya kewenangan mengatur dan mengurus, sehingga salah satu bentuk kewenangan mengatur adalah pembentukan Perda.

Kemudian berdasarkan Tap. MPR No. I/MPR/2003, Tap MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku sampai ada UU yang dibentuk berdasarkan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Pada tahun 2004, ditetapkanlah UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 menentukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan RI yakni sebagai berikut:

- (1) Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.**
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan
- (4) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (cetak tebal oleh Penulis)

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, Perda itu jelas merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Perda tersebut kemudian dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 dibagi menjadi 2 (dua), yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 ini tidak dibedakan antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Karenanya, dapat difahami tidak ada hubungan hirarkis antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Kedua-duanya merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang sederajat yang sama-sama memiliki fungsi dan materi muatan yang sama, yakni sebagai instrument hukum yang digunakan untuk menjalankan otonomi daerah.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, hubungan antara pusat dan daerah ditata sedemikian rupa dengan tetap dalam koridor NKRI. Hubungan pusat dan daerah didasarkan pada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Melalui otonomi, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus beberapa urusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi dilaksanakan oleh setiap satuan pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten. Oleh karena itu, daerah juga diberikan kewenangan mengatur yakni dalam bentuk penetapan Perda. Perda ditetapkan sebagai landasan atau dasar bagi daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang ditetapkan menjadi kewenangannya. Dengan demikian, Perda memiliki peranan sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena merupakan prasyarat pelaksanaan otonomi yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang menghendaki setiap tindakan pemerintahan harus sesuai dengan hukum.

Namun, Sukardi²⁴ menyatakan bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf e yang mensejajarkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Perdes bertentangan dengan politik hukum NKRI dan politik perundang-undangan pemerintahan daerah sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dikatakan lebih lanjut, bahwa ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tidak dapat menjamin kepastian hukum di dalam pembentukan Perda, sehingga tidak mencerminkan prinsip legalitas.

Pendapat di atas memang dapat dibenarkan karena akan mempersulit dari aspek pengawasan terhadap Perda. Dengan mensejajarkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota akan mengalami kesulitan untuk menentukan Perda mana yang lebih tinggi dan dapat dijadikan sebagai batu uji dalam melakukan pengawasan terhadap Perda yang lebih rendah. Memang dari aspek kewenangan, Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, sehingga mensejajarkan antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tidak menjadi masalah, karena otonomi dijalankan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun dari aspek negara kesatuan, mensejajarkan antara keduanya adalah sesuatu yang bertentangan karena tidak mencerminkan adanya sistem pemerintahan yang hirarkis termasuk dalam produk hukumnya.

Dengan kelemahan tersebut, UU No. 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 12 Tahun 2011 disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011. Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-

²⁴ *Ibid*, h. 66

undangan. Menyitir pendapatnya Hans Nawiasky, Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau *Grundnorm* dalam pandangannya Hans Kelsen, sedangkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan *Grundgesetz*.

Mengenai hirarki peraturan perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 menentukan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan**
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

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

Jika kita bandingkan kedua hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka paling tidak kita temukan beberapa perbedaan. *Pertama*, dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR kembali diakomodir dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, yaitu

peraturan daerah provinsi memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan sebelum diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota tidak dibuat dalam hubungan hirarkis, dengan kata lain bahwa antara peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten/kota hampir tidak memiliki hubungan hirarkis antara satu dengan yang lainnya. Hal itu berbeda dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan peraturan daerah provinsi yang memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 di atas dapat diketahui bahwa Perda dibagi menjadi dua yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut menempatkan Perda Provinsi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Perda Kabupaten/Kota. Hal ini akan menyebabkan bahwa Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi. Perda Provinsi merupakan sumber atau acuan dari Perda Kabupaten/Kota. Ketentuan ini dapat menjamin pengawasan Perda yang lebih efektif sehingga akan menimbulkan kepastian hukum.

Di samping itu, penentuan yang seperti itu, akan menyebabkan terciptanya konsistensi kaedah atau norma hukum dalam produk hukum daerah. Kedudukan Perda Provinsi yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota juga akan menunjukkan konsistensi prinsip negara kesatuan. Karenanya, walaupun otonomi daerah diberikan kepada Provinsi dan kabupaten/kota dan berdasarkan Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, namun konsistensi norma hukum Perda Provinsi dan norma

hukum Perda Kabupaten/kota mutlak dibutuhkan. Hal tersebut diperlukan untuk mempermudah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Otonomi lebih pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah otonom, bukan kemerdekaan, sehingga yang sangat diperlukan adalah koordinasi antara satuan pemerintahan, termasuk kesamaan materi norma hukum antara Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi.

3. Materi Muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota

Materi muatan merupakan isi dari suatu peraturan perundang-undangan. Materi muatan sangat terkait dengan norma hukum yang diatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bagir Manan²⁵ menyatakan bahwa setiap perancang peraturan perundang-undangan harus mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai hubungan antara materi muatan dengan bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan. Perancang harus memperhatikan materi muatan yang tepat, sesuai dengan bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Sri Soemantri²⁶ juga menyatakan bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan yang tidak sama, apa yang diatur Oleh UU jelas akan berbeda dengan yang diatur Perda. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Perpres.

Dari segi materi muatan, Perda adalah peraturan yang paling banyak menanggung beban. Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang

²⁵ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2012), h. 90

²⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo & Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), h. 62

sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan nasional yang ratusan jumlahnya.

Dalam nalar lain, Perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena Perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Oleh karena itulah banyak Perda yang materi muatannya mengatur tentang pemerintahan terendah yang bercorak lokal seperti Nagari di Sumatera Barat, Kampong di Aceh, atau yang terkait pengelolaan sumber daya alam seperti Perda pengelolaan hutan berbasis masyarakat, hutan rakyat, pertambangan rakyat dan lain sebagainya. Disamping itu, posisi Perda yang terbuka acap juga menjadi instrumen pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pungutan yang timbul dari Perda pajak daerah atau Perda retribusi daerah.

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa “materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi 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”. Khusus mengenai materi muatan Perda dapat dikemukakan kembali, bahwa materi muatannya pada dasarnya adalah:

- 1) Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, sebab kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah, yakni karakter “nyata” dan yang lainnya adalah seluas-luasnya dan bertanggung jawab).
- 2) Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan, dan

3) Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Khususnya mengenai materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah harus merujuk pada ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang masing mengatur urusan wajib dan urusan pilihan daerah provinsi dan urusan wajib dan urusan pilihan daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan ini lebih lanjut diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang penetapan masing-masing urusan itu oleh Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dengan Perda. Artinya bahwa, pemerintahan daerah dapat menetapkan Perda untuk menjalankan semua urusan yang menjadi kewenangannya. Jadi baik urusan wajib maupun urusan pilihan dapat ditetapkan Perda untuk menjadi dasar hukumnya. Perda tidak boleh ditetapkan untuk mengatur apa yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yakni masalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Materi muatan Perda bagi Daerah Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua selain sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah menyebut materi muatan Qanun dan beberapa Pasal dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Selain materi muatan Perda yang telah ditentukan dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 telah ditentukan sebagai muatan Qanun yakni mengenai: 1) pembagai urusan masalah syariat islam antara Pemerintah Aceh dengan kabupaten/kota;²⁷ 2) proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;²⁸ 3) lambang daerah;²⁹ 4) Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai penyelenggara adat, budaya, dan pemersatu masyarakat;³⁰ dan (5) ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi NAD.

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 telah juga ditentukan sebagai materi muatan Perdasus yakni mengenai: 1) lambang daerah;³¹ 2) tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;³² 3) kedudukan Majelis Rakyat Papua (MRP);³³ dan ketentuan-ketentuan lainnya. Agar Perda dapat berfungsi secara efektif suatu Perda dapat memuat sanksi-sanksi yang berupa:³⁴

- 1) Pembebanan biaya paksaan, penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- 2) Pidana kurungan 6 bulan atau denda paling banyak Rp. 50. 0000. 0000,-.
- 3) Ancaman pidana atau denda selain dari yang telah disebutkan di atas sesuai dengan yang diatur dalam perundang-undangan lainnya.

Khusus mengenai materi muatan Perda Provinsi terdapat kekhususan. Kekhususan tersebut dikarenakan adanya perubahan jenjang norma hukum,

²⁷ Lihat ketentuan Pasal 13 UU Nomor 11 Tahun 2006

²⁸ Lihat ketentuan Pasal 66 UU Nomor 11 Tahun 2006

²⁹ Lihat ketentuan Pasal 246 UU Nomor 11 Tahun 2006

³⁰ Lihat ketentuan Pasal 96 UU Nomor 11 Tahun 2006

³¹ Lihat ketentuan Pasal 2 UU Nomor 21 Tahun 2001

³² Lihat ketentuan Pasal 11 UU Nomor 21 Tahun 2001

³³ Lihat ketentuan Pasal 19 UU Nomor 21 Tahun 2001

³⁴ Lihat ketentuan Pasal 143 UU Nomor 32 Tahun 2004

dimana norma hukum Perda Provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma hukum Perda Kabupaten/Kota. Sehingga, norma hukum provinsi tidak hanya memuat materi muatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011. Kekhususan tersebut ditentukan di dalam Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yakni:

- (3) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memuat materi muatan untuk mengatur kewenangan provinsi dan/atau dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota.*
- (4) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota apabila terdapat pengaturan yang materi muatannya terkait kabupaten/kota.*

Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada Perda Provinsi untuk tidak hanya mengatur apa yang menjadi kewenangan provinsi. Namun Perda Provinsi juga dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota dengan syarat pengaturannya terkait dengan urusan kabupaten/kota. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya kedudukan yang lebih tinggi dari Perda Provinsi dari pada Perda Kabupaten/Kota. Sehingga, dengan kedudukan tersebut, Perda Provinsi dapat mengatur urusan kabupaten/kota.

4. Kekuatan Mengikat Perda Provinsi Jawa Timur Terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi beberapa provinsi dan dalam wilayah provinsi tersebut dibagi menjadi beberapa kabupaten/kota. Dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat beberapa provinsi, yang di dalam wilayah provinsi tersebut terdapat beberapa kabupaten/kota. Demikian juga, Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu dari 34 provinsi yang ada di

Indonesia, dan di dalam wilayah Provinsi Jawa Timur terdapat 29 Kabupaten dan 9 Kota.³⁵

Pasal tersebut memberikan arti bahwa prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bersifat tunggal (*eenheidstaats*), sehingga wilayah dan pemerintahan pada hakikatnya merupakan satu kesatuan. Kedaulatan tertinggi dipegang oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota menjalankan kewenangan pelimpahan dan penyerahan dari pemerintah pusat. Sehingga, dapat diketahui bahwa pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah satu dengan yang lain. Walaupun ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menjalankan pemerintahan daerah secara otonom dan tugas pembantuan, namun lebih pada kemandirian dan kebebasan bukan kemerdekaan.

Demikian juga halnya dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa masing-masing daerah otonom bebas untuk membentuk Perda dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan, bukan merupakan suatu bentuk kemerdekaan masing-masing daerah otonom untuk menetapkan Perda sebebaskan-bebasnya, namun lebih pada adanya kemandirian dan kebebasan yang terbatas. Terbatas artinya bahwa norma hukum

³⁵ Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep, Kota Madiun, Kota Blitar, Kota Mojokerto, Kota Kediri, Kota Malang, Kota Batu, Kota Pasuruan, Kota Probolinggo, Kota Surabaya. Sumber: <http://http://www.jatimprov.go.id/site/kabupaten-kota/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2014, jam 15:52 WIB

Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila dilihat dari aspek otonomi *an-sich*, maka kedudukan Perda provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur merupakan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pelaksana ketentuan undang-undang dan menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut, juga dapat diartikan secara implisit dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 *jo* Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Dari ketentuan di atas, maka Perda Provinsi Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa timur sama-sama memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat lokal (*local wet*), yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Pemerintahan daerah provinsi Jawa Timur dan pemerintahan daerah kabupaten/kota di Jawa Timur sama-sama memiliki kewenangan yang dijamin oleh konstitusi untuk menetapkan Perda. Sehingga, banyak yang mengartikan bahwa Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur memiliki kedudukan yang sederajat. Penyamaan kedudukan antara Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tersebut kemudian diadopsi oleh Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, yang menentukan bahwa:

Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. Peraturan Pemerintah;*
- d. Peraturan Presiden;*
- e. **Peraturan Daerah.***

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 di atas, maka terminologi yang digunakan adalah “Peraturan Daerah”, tanpa membagi jenis dan jenjangnya.

Kemudian dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004, Perda dibagi menjadi 2 (dua), yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 ini tidak dibedakan antara Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Karenanya, dapat difahami tidak ada hubungan hirarkis antara Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Keduanya merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang sederajat yang sama-sama memiliki fungsi dan materi muatan yang sama, yakni sebagai instrument hukum yang digunakan untuk menjalankan otonomi daerah.

Pendapat tersebut apabila dilihat secara semantik dan dari segi otonomi dapat dibenarkan. Namun tidak dapat dibenarkan dari prinsip negara kesatuan yang bersifat *eenheidstaats*. Dalam artian bahwa dalam Negara kesatuan yang menganut otonomi daerah, susunan pemerintahan dibentuk secara bertingkat. Demikian juga halnya dengan norma hukum yang harus dibentuk secara bertingkat. Sukardi³⁶ juga menyatakan bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf e yang mensejajarkan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Perdes bertentangan dengan politik hukum NKRI dan politik perundang-undangan pemerintahan daerah sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dikatakan lebih lanjut, bahwa ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tidak dapat menjamin kepastian hukum di dalam pembentukan Perda, sehingga tidak mencerminkan prinsip legalitas.

Pendapat di atas memang dapat dibenarkan karena akan mempersulit dari aspek pengawasan terhadap Perda. Dengan mensejajarkan Perda Provinsi Jawa

³⁶ Sukardi, *Pembatalan...Op.Cit.*, h. 66

Timur dan Perda Kabupaten/Kota Jawa Timur akan mengalami kesulitan untuk menentukan Perda mana yang lebih tinggi dan dapat dijadikan sebagai batu uji dalam melakukan pengawasan terhadap Perda yang lebih rendah. Memang dari aspek kewenangan, Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, sehingga mensejajarkan antara Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak menjadi masalah, karena otonomi dijalankan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun dari aspek negara kesatuan, mensejajarkan antara keduanya adalah sesuatu yang bertentangan karena tidak mencerminkan adanya sistem pemerintahan yang hirarkis termasuk dalam produk hukumnya. Norma hukum Perda Provinsi Jawa Timur tidak dapat mengikat norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur, apabila dirumuskan seperti itu. Karenanya, untuk menjamin eksistensi Negara kesatuan, perlu diatur sedemikian rupa sehingga norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur.

Untuk itu, untuk menjamin eksistensi prinsip negara kesatuan terutama dalam hubungan Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur, telah dilakukan upaya perbaikan yakni dengan digantinya UU No. 10 Tahun 2004 oleh UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa:

- Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
- h. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
 - j. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
 - k. Peraturan Pemerintah;*
 - l. Peraturan Presiden;*
 - m. Peraturan Daerah Provinsi; dan**
 - n. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.** (cetak tebal oleh Penulis)

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 di atas, menentukan bahwa Perda dibagi menjadi Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Pembagian tersebut memiliki konsekuensi bahwa peraturan daerah provinsi Jawa Timur dan kabupaten/kota di Jawa Timur memiliki hubungan yang bersifat hirarkis, yaitu Perda Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. UU No. 12 Tahun 2011 yang menempatkan Perda Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Hal ini akan menyebabkan bahwa Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Perda Provinsi Jawa Timur merupakan sumber atau acuan dari Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Ketentuan ini dapat menjamin pengawasan Perda yang lebih efektif sehingga akan menimbulkan kepastian hukum.

Hal senada juga ditentukan oleh Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menentukan bahwa:

- (1) *Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:*
 - a. *Perda provinsi; dan*
 - b. *Perda kabupaten/kota.*
- (2) *Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota;*

Di samping itu, penentuan yang seperti itu, akan menyebabkan terciptanya konsistensi kaedah atau norma hukum dalam produk hukum daerah. Kedudukan Perda Provinsi Jawa Timur yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur juga akan menunjukkan konsistensi prinsip negara kesatuan. Karenanya, walaupun otonomi daerah diberikan kepada Provinsi dan

kabupaten/kota dan berdasarkan Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda ditetapkan untuk menjalankan otonomi, namun konsistensi norma hukum Perda Provinsi Jawa Timur dan norma hukum Perda Kabupaten/kota di Jawa Timur mutlak dibutuhkan. Hal tersebut diperlukan untuk mempermudah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Otonomi lebih pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah otonom, bukan kemerdekaan, sehingga yang sangat diperlukan adalah koordinasi antara satuan pemerintahan, termasuk kesamaan dan konsistensi materi norma hukum antara Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Dari kedudukan tersebut, maka muncul isu hukum sebagai berikut bagaimanakah kekuatan mengikat Perda Provinsi Jawa Timur terhadap Perda Kabupaten/Kota?

Untuk menjawab itu, maka ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 telah menentukan secara jelas bahwa *“Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*. Karenanya, apabila dilihat dari hierarki yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, Perda Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Kedudukan Perda Provinsi Jawa Timur yang lebih tinggi terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tersebut juga ditentukan secara eksplisit dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2014, yakni *“Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota”*.

Dengan kedudukan yang lebih tinggi tersebut, maka secara yuridis dapat dikatakan bahwa Perda Provinsi Jawa Timur mengikat Perda Kabupaten/Kota di

Jawa Timur. Dengan mengikatnya Perda Jawa Timur terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur, maka memiliki konsekuensi yuridis. Konsekuensi yuridis tersebut adalah:

- 1) Perda Provinsi Jawa Timur merupakan sumber hukum pembentukan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- 2) Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur.

Apabila memakai *stufentheory* Hans Kelsen, maka setiap norma Perda Kabupaten/Kota di Jawa timur bersumber pada norma yang berada di atasnya yakni Perda Provinsi Jawa Timur. Perda Provinsi Jawa timur merupakan norma hukum yang mengikat, membentuk atau memberikan serta menentukan validasi bagi norma Perda Kabupaten/kota. Norma hukum yang terdapat di dalam Perda Kabupaten/Kota tidak boleh menyimpangi dan melanggar norma hukum yang terdapat di dalam Perda Provinsi. Sehingga, sebagai sumber validasi norma hukum Perda Kabupaten/Kota, maka norma hukum Perda Provinsi dapat mengatur urusan kabupaten/kota dan dapat menjadi batu uji ketika dilakukan pengujian terhadap norma hukum Perda Kabupaten/Kota.

Mengikatnya Perda Provinsi terhadap Perda Kabupaten/Kota memang tidak jarang akan menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum. Perbedaan tersebut terkait dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan hak pembentukan Perda kepada pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sehingga pertanyaan yang muncul adalah terkait dengan mana mungkin sesama daerah otonom dapat saling mengikat aturan hukumnya. Untuk itu, dalam tulisan ini, digunakan dasar yang lebih prinsipal

dalam sistem Negara kesatuan. Bahwa dalam Negara kesatuan, setiap jenjang pemerintahan adalah berjenjang, sehingga norma hukum yang dibentuk oleh masing-masing satuan pemerintahan tersebut juga berjenjang. Karenanya, ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dan ketentuan Pasal 4 Permendagri No. 1 Tahun 2014 ditujukan untuk menjaga eksistensi Negara kesatuan.

Dengan adanya ketentuan bahwa Perda provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/kota, sehingga sifatnya mengikat, akan sangat membantu pemerintah provinsi di dalam mengawasi dan membina pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten/kota. Dengan adanya, pengawasan dan pembinaan pembentukan Perda di kabupaten/kota oleh pemerintahan daerah provinsi akan sangat membantu untuk menciptakan norma hukum yang tidak saling tumang tindih dan bertentangan dengan yang lain. Sehingga dengan adanya konsistensi dan kesamaan norma hukum antara provinsi dan kabupaten/kota, akan memudahkan koordinasi dan kerjasama di dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Banyak Perda di kabupaten/kota di Jawa Timur mengatur hal yang sama dengan norma yang berbeda, sehingga dibutuhkan peranan pemerintahan daerah provinsi Jawa Timur untuk memberikan aturan yang berfungsi sebagai *guidance* bagi pembentukan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

BAB V
AKIBAT HUKUM BAGI PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
DI JAWA TIMUR YANG BERTENTANGAN DENGAN PERATURAN
DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR

1. Gambaran dan Analisis Norma Hukum Perda Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi dari 34 provinsi di Indonesia. Provinsi Jawa Timur berdiri pada tanggal 04 Maret 1950 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950. Luas wilayah provinsi Jawa Timur adalah 47.799,75 km². Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka Provinsi Jawa Timur dibagi atas 39 Kabupaten/Kota.³⁷

Sebagai daerah otonom, Provinsi Jawa Timur dan 39 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tersebut berwenang untuk mengurus pemerintahan sendiri. Karenanya, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Jawa Timur berhak membuat Perda sebagai perwujudan dari fungsi *regelende*. Kedua Perda yang dibuat oleh daerah otonom tersebut memiliki kedudukan yang berbeda. Dimana berdasarkan Pasal 7 ayat (1)

³⁷ Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep, Kota Madiun, Kota Blitar, Kota Mojokerto, Kota Kediri, Kota Malang, Kota Batu, Kota Pasuruan, Kota Probolinggo, Kota Surabaya. Sumber: <http://http://www.jatimprov.go.id/site/kabupaten-kota/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2014, jam 15:52 WIB

UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa Perda Provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota. Kedudukan tersebut dalam teori akan mempengaruhi Perda Kabupaten/Kota, dimana validitasnya adalah bersumber dari Perda Provinsi Jawa Timur.

Karenanya, dalam sub-bab ini akan dicoba untuk digambarkan beberapa Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, khususnya mengenai norma hukum dari kedua jenis Perda tersebut. Perda-Perda yang digambarkan diperoleh melalui *purposive sampling*, dimana diambil Perda yang memiliki judul yang sama, sehingga akan memudahkan peneliti di dalam menggambarkan norma hukum dari masing-masing Perda yang diteliti. Hasil dari penelitian tersebut kemudian dideskripsikan dalam bentuk perbandingan, sehingga akan diperoleh kesesuaian atau ketidaksesuaian Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dengan Perda Provinsi Jawa Timur.

Hasil penelitian yang berupa kesesuaian dan ketidaksesuaian dimaksudkan untuk mempermudah Penelitian di dalam menganalisis, apakah Perda Kabupaten/Kota tersebut mempunyai validitas yuridis atau keberlakuan normatif. Dari hasil deskripsi dan analisis tersebut akan diketahui norma-norma hukum Perda Kabupaten/Kota yang tidak sesuai dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Sehingga, akan menjadi saran penelitian untuk ditindaklanjuti dengan perbaikan Perda Kabupaten/Kota tersebut, supaya terjadi konsistensi norma hukum antara Perda Provinsi Jawa Timur dengan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Di bawah ini akan dideskripsikan beberapa Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Kemudian, Perda-Perda tersebut dianalisis norma hukumnya masing-masing.

a. Perda tentang Pengelolaan Air Tanah Provinsi Jawa Timur dan Kabupaten Jember

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011	Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011	Analisis
1	Dasar Hukum	<ol style="list-style-type: none"> UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air PP No. 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah 	<ol style="list-style-type: none"> UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air PP No. 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah 	Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011 tidak memakai Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 sebagai dasar hukum
2	Landasan Pengelolaan	Pasal 3 “dilaksanakan berdasarkan basis cekungan air tanah”	Pasal 6 “dilaksanakan berdasarkan basis cekungan air tanah”	Antara kedua Perda memiliki landasan pengelolaan yang sama yakni berdasarkan basis cekungan air tanah
3	Perizinan	<p>Pasal 33</p> <ol style="list-style-type: none"> Penggunaan air tanah dapat dilakukan setelah mendapatkan izin Penggunaan dilakukan melalui pengeboran dan/atau penggalian <p>Pasal 34</p> <ol style="list-style-type: none"> Izin penggunaan air tanah dibagi menjadi 2, yakni: izin pemakaian & pengusaha Izin tersebut dikeluarkan oleh Bupati/Walikota Izin penggunaan tanah untuk lintas provinsi harus 	<p>Pasal 22</p> <p>Hak guna pakai air dari pemanfaatan air tanah diperoleh tanpa izin apabila untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan pertanian rakyat.</p>	<p>Pasal 22 Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011 bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011. Dimana Pasal 33 Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2011 mempersyaratkan bahwa penggunaan air tanah wajib melalui izin yang dikeluarkan oleh Bupati,</p>

		<p>dengan rekomendasi teknis dari Gubernur dan bersifat mengikat.</p> <p>4. Apabila tidak disertai, maka izin tersebut dinyatakan batal.</p>		<p>baik terhadap hak guna pakai air dan hak guna usaha air</p>
4	Rekomendasi teknis	<p>Pasal 36 Rekomendasi teknis wajib disertai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UPL/UKL untuk pengambilan air tanah kurang dari 50 liter/detik 2. Amdal untuk pengambilan lebih dari 50 liter/detik 3. Bukti kepemilikan sumur 	<p>Pasal 28 (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk pemakaian atau pengusahaan air tanah dari cekungan air tanah Jember-Lumajang wajib dengan rekomendasi dari Gubernur.</p> <p>Lebih lanjut Pasal 28 ayat (3) huruf c menentukan bahwa: “Rekomendasi teknis dari Gubernur apabila kedalaman pengeboran lebih dari 100 (seratus) meter”.</p>	<p>Kedua Pasal memiliki norma hukum yang sama, namun norma hukum dalam Pasal 28 (2) Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011 tidak disertai dengan dokumen persyaratan permohonan rekomendasi. Lebih lanjut Pasal 28 ayat (3) huruf c Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2012 telah mengatur kewenangan Gubernur untuk memberikan rekomendasi, padahal dalam Perda Provinsi tidak memberikan kewenangan Gubernur untuk memberikan rekomendasi. Prinsipnya, Perda Kabupaten/Kota tidak boleh</p>

				mengatur kewenangan Gubernur.
5	Kewajiban	<p>Pasal 40</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan 10% air kepada masyarakat 2. Membuat laporan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur 	<p>Pasal 32 & 33</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan 10% air kepada masyarakat 2. menyampaikan laporan hasil kegiatan pengeboran atau penggalian air tanah kepada Bupati; 3. menyampaikan laporan debit pemakaian atau perusahaan air tanah setiap bulan kepada Bupati dengan tembusan kepada Menteri ataugubernur; 4. memasang meteran air pada setiap sumur produksi untuk pemakaian atau perusahaan air tanah; 5. membangun sumur resapan di lokasi yang ditentukan oleh Bupati; 6. berperan serta dalam penyediaan sumur pantau air tanah; 7. membayar pajak pemanfaatan air tanah; 8. melaporkan kepada Bupati apabila dalam pelaksanaan pengeboran atau penggalian air tanah ditemukan hal-hal yang dapat membahayakan lingkungan; dan 9. menggunakan izin hanya pada 1 (satu) titik koordinat. 	Materi yang diatur dalam kedua pasal tersebut, pada substansi memiliki persamaan.
6	Larangan	<p>Pasal 41 & 42</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan pendistribusian 	Tidak diatur	Ketidakadaan pengaturan larangan dalam

		<p>sebelum melewati meter air</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Melakukan pengambilan air tanah melebihi izin 3. Melakukan pengeboran tanpa dilengkapi izin, kecuali untuk petani 4. Melakukan pengeboran dalam radius 200 dari sumber air 5. Melakukan pengeboran pada zona perlindungan air tanah 6. Memanfaatkan air tanah di pantai yang menyebabkan intrusi air laut kepada air tanah. 		<p>Perda Kabupaten Jember Nomor 2 Tahun 2011 menyebabkan Perda Provinsi Jawa Timur secara <i>mutatis mutandis</i> berlaku terhadap pengelolaan air tanah di Kabupaten Jember pada umumnya, dan Kabupaten/Kota di Jawa Timur pada umumnya.</p>
--	--	--	--	---

b. Perda Pengelolaan Sampah Provinsi Jawa Timur dan Kota Malang

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010	Perda Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010	Analisis
1	Dasar hukum	UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah	UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah	Perda Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tidak memakai Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2011 sebagai dasar hukum
2	Pengangkutan sampah	Pasal 11 "sampah diangkut oleh alat pengangkut yang memenuhi persyaratan teknis		
3	Penetapan lokasi	Pasal 12 "penetapan pengelolaan sampah terpadu pada kriteria	Pasal 8 (2) "penetapan lokasi pengelolaan sampah bagian dari tata ruang	Ketentuan Pasal 8 ayat (2) Perda Kota Malang Nomor 10

		penetapan lokasi tempat pengolahan sampah terpadu yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bidang pekerjaan umum, lingkungan hidup dan RTRW Provinsi”	wilayah	Tahun 2010 hanya memersyaratkan syarat RTRW, sehingga terdapat ketidaksesuaian antara Perda Kota Malang dan Perda Provinsi dalam pengelolaan sampah
4	Rencana	Pasal 14 “Rencana tempat pengelolaan sampah terpadu harus disertai dengan dokumen lingkungan”	Perda ini tidak mengatur mengenai adanya dokumen lingkungan	Perda Kabupaten Jember Nomor 10 Tahun 2010 tidak mengatur mengenai dokumen lingkungan yang harus disertakan dalam pengurusan izin tempat pengelolaan sampah terpadu. Hal ini bertentangan dengan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Karena, untuk mengantisipasi kekosongan hukum tersebut, maka persyaratan dokumen lingkungan dalam rencana pengelolaan sampah terpadu <i>mutatis mutandis</i>

				berlaku ketentuan Pasal 14 Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010
5	Tanggap darurat	Pasal 16 Pemerintah daerah kabupaten/kota wajib menyusun tanggap darurat	Pasal 8 (3) “system tanggap darurat akan diatur lebih lanjut dengan peraturan Kepala Daerah”	Perda Kota Malang Nomor 10 Tahun 2010 tidak mengatur mengenai apa yang diwajibkan oleh Pasal 16 Perda Provinsi Jatim Nomor 4 Tahun 2010. Namun mendelegasikan kembali dalam bentuk Perkada. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip <i>delegataris non potest delegatus</i>
6	Penyelesaian perselisihan	Pasal 18 “diselesaikan oleh Gubernur”	Pasal 27 “diselesaikan melalui pengadilan dan di luar pengadilan”	Memiliki perbedaan mengenai lembaga yang menyelesaikan”
7	Perizinan	Pasal 20 “wajib memiliki izin dari Gubernur dan wajib diumumkan kepada masyarakat”	Pasal 15 “wajib memiliki izin dari kepala daerah dan wajib diumumkan	Ketentuan norma hukum pengelolaan sampah dalam kedua Perda tersebut adalah sama. Namun ruang lingkupnya berbeda, karenanya apabila kabupaten jember mengadakan kerjasama dengan daerah lain, mutatis

				mutandis berlaku Perda provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010
8	Kompensasi	Pasal 24 “Imbalan diberikan sebagai akibat dampak negatif pengelolaan sampah dan kompensasi tersebut bersifat wajib	Pasal 22 “Imbalan diberikan sebagai akibat dampak negatif pengelolaan sampah dan kompensasi tersebut bersifat wajib	Memiliki ketentuan yang sama

c. Perda tentang Perlindungan Anak

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012	Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011	Analisis
1	Dasar hukum	1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tidak memakai Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012 sebagai dasar hukum
2	Rumah aman	Pasal 6 Bagi anak korban kekerasan ditempatkan di rumah aman yang dilaksanakan oleh BPPKB	Pasal 16 Pemerintah Daerah wajib menyediakan rumah aman sebagai tempat tinggal sementara bagi anak yang tidak mempunyai tempat tinggal dan/atau terancam jiwanya.	Kedua norma hukum yang ada memiliki pengaturan yang sama secara substantive, namun dalam Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tidak ditentukan sebagai pelaksana dari rumah aman tersebut
3	PPT	Pasal 7 Penyelenggaraan	Tidak ditentukan secara spesifik bagaimana	Ketiadakadaan pengaturan

		perlindungan terhadap korban kekerasan dilaksanakan secara terpadu melalui wadah PPT Jawa Timur.	penyelenggaraan perlindungan anak di Kota Surabaya	mengenai PPT di Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011, maka secara <i>mutatis mutandis</i> berlaku ketentuan Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012
4	Biaya	Biaya dibebankan kepada APBD Provinsi, bahkan dalam Pasal 19 ditentukan bahwa rumah aman atau PPT yang memungut biaya dapat dipidana	Biaya dibebankan kepada APBD Kota Surabaya	Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2011 tidak mengatur mengenai sanksi bagi rumah aman yang memungut biaya

d. Perda tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012	Perda Kab Banyuwangi Nomor 6 Tahun 2013	Analisis
1	Dasar hukum	1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum	1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum 2. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin.	Perda Kab. Banyuwangi Nomor 6 Tahun 2013 memakai Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 sebagai dasar hukum, sehingga secara normatif dan teoritis sudah sesuai.
2	Permohonan	Pasal 6 Dalam penyelenggaraan bantuan hukum, lembaga pemberi bantuan	Tidak diatur mengenai permohonan menjadi pemberi bantuan hukum. Namun berdasarkan	Ketentuan antara 2 Perda tersebut terdapat ketidaksesuaian, yang mana Perda provinsi memakai istilah permohonan, sedangkan

		hukum yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) mengajukan permohonan kepada Gubernur.	8 ditentukan bahwa skema yang digunakan adalah kerjasama yang berlaku paling lama 1 tahun dan dapat diperpanjang	Perda Kab. Banyuwangi memakai istilah kerjasama. Penggunaan kedua istilah tersebut menimbulkan implikasi hukum, terutama mengenai hak dan kewajiban pemerintah dan pemberi bantuan hukum. Karenanya, Perda Kab. Banyuwangi harus menyesuaikan dengan Perda provinsi dalam bentuk permohonan, bukan kerjasama
3	Pelaporan	Pasal 17 Pemberi bantuan hukum wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya pada Gubernur dengan tembusan kepada DPRD.	Perda ini tidak mengatur mengenai mekanisme pelaporan ke Bupati. Pasal 7 ayat (3) huruf e hanya menentukan bahwa Bupati Banyuwangi wajib untuk menyampaikan laporan kepada DPRD Kab. Banyuwangi	Ketidakadaan laporan tersebut akan menyebabkan kesulitan pengawasan, maka Perda kab. Banyuwangi harus dirubah dan mengatur mengenai mekanisme pelaporan bantuan hukum.
4	Pendanaan	Pasal 18, 19 & 20 Pendanaan bersumber dari APBD yang didasarkan pada permohonan pemberi bantuan hukum dan disalurkan melalui mekanisme hibah	Pasal 24 Pendaan bersumber dari APBD Kab. Bbanyuwangi yang didasarkan pada permohonan penerima bantuan hukum	Kedua berbeda mengenai mekanisme pencairan pendanaan. Perda Kab. Banyuwangi juga tidak mengatur mekanisme penyaluran, apakah melalui skema hibah atau skema bantuan social. Hal ini perlu diperjelas supaya pertanggungjawabannya juga semakin transparan

e. Perda Tentang Pembentukan Peraturan Daerah

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2011	Perda Kab Tulung Agung Nomor 15 Tahun 2013	Analisis
1	Dasar hukum	1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Perda Kab. Tulung Agung tidak memakai Perda Provinsi sebagai dasar hukum, sehingga tidak memenuhi Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Padahal kedua-duanya menjadikan UU tersebut sebagai pertimbangan hukum.
2	Penetapan Prolegda	Pasal 9 (2) Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan selambat-lambatnya pada bulan Oktober.	Pasal 7 (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD.	Perda Kab. Tulung Agung tidak sesuai dengan Perda Provinsi. Ketidakesesuaian tersebut terdapat pada penetapan Perda. Perda Kab. Tiulunggagung membuat ukuran pengesahan APBD sedangkan Perda Provinsi membuat menjadikan bulan Oktober sebagai batas terakhir.
3	Koordinasi penyusunan Prolegda	Pasal 11 (1) Penyusunan Rancangan Prolegda di lingkungan	Pasal 8 ayat (1) Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah	Perda kab. Tulungagung tidak sesuai dengan Perda

		Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.	dikoordinasikan oleh Bagian Hukum Sekretariat daerah.	Provinsi, karena seharusnya yang mengkoordinir Prolegda di lingkungan pemerintah daerah adalah Sekertaris Daerah Kabupaten, bukan bagian hukum, bagian hukum hanya akan melaksanakan mandate dari Sekertaris Daerah.
4	Verivikasi Prolegda	Pasal Melibatkan semua SKPD yang ada lingkungan pemerintah sesuai dengan fungsinya	Tidak diatur	Ketidakadaan pengaturan tersebut harus disikapi oleh pemerintah Kab. Tulung Agung, dimana harus dilakukan perubahan supaya terjadi sinkronisasi antara SKPD.
5	Penetapan Prolegda	Pasal 13 Ditetapkan berdasarkan nota kesepakatan yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Gubernur tentang Prolegda	Pasal 11 (3) Prolegda ditetapkan dengan Keputusan DPRD	Perda Kab Tulung Agung tidak sesuai dengan Perda Provinsi, seharusnya Perda Prolegda Kab. Tulung Agung setidaknya ditetapkan dengan Peraturan Bupati setelah mendapatkan persetujuan DPRD.

6	Penyelarasan	Pasal 27 Setelah selesai pembahasan, maka dilakukan penyelarasan mengenai pembakuan bahasa, sistematika struktur kalimat materi muatan	Tidak diatur	Perda Kab. Tulung Agung tidak mengatur mengenai tahapan penyelerasan, sehingga secara <i>mutatis mutandis</i> , perda Provinsi mengikat terhadap penyelesaian Perda kab. Tulung Agung
7	Pengesahan	Pasal 29 Perda yang sudah disetujui harus dikirim oleh Ketua DPRD kepada Gubernur paling lama 7 hari semenjak pengesahan. Gubernur wajib menandatangani paling lambat 30 hari dan apabila tidak ditandatangani, maka Perda tersebut berlaku demi hukum	Tidak diatur mengenai mekanisme pengesahan	Perda Kab. Tulung Agung tidak mengatur mengenai mekanisme pengesahan, sehingga cenderung bertentangan dengan Perda Provinsi dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengesahan Perda Kab. Tulung Agung. Secara karena Perda Provinsi memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Perda Kab/Kota, maka secara <i>mutatis mutandis</i> dapat berlaku terhadap pengesahan Perda di Kab. Tulung Agung.
8	Peraturan	Pasal 40 ayat (3)	Tidak ditentukan/diatur	Perda Kab.

	Pelaksana	Batas waktu penetapan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 6 (enam) bulan sejak Peraturan Daerah tersebut diundangkan.	Tulung Agung tidak menentukan berapa lama seharusnya peraturan pelaksana yang diperintahkan oleh Perda harus diterbitkan oleh pejabat yang ditunjuk untuk menentukan. Ketidakadaan ini akan menyebabkan ketidakpastian hukum di dalam pelaksanaan Perda, karena mau tidak mau, peraturan pelaksana merupakan teknis pelaksanaan Perda, maka seharusnya ditentukan batas waktu, supaya pejabat yang ditunjuk segera mungkin membuat aturan tersebut. Hal tersebut dapat menunjang efektifitas pelaksanaan suatu Perda.
--	-----------	---	---

f. Perda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

No	Norma Hukum	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012	Perda Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013	Analisis
1	Dasar hukum	1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	Perda Kota Batu Nomor 2 Tahun 2013 tidak memakai Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012 sebagai dasar hukum
2	PPT	Pasal 7 Penyelenggaraan perlindungan terhadap korban kekerasan dilaksanakan secara terpadu melalui wadah PPT Jawa Timur.	Pasal 8 Penyelenggaraan perlindungan terhadap korban dilakukan secara terpadu dalam wadah Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak atau P2TP2A	Memiliki pengaturan yang sama, walaupun berbeda nama
4	Biaya	Biaya dibebankan kepada APBD Provinsi, bahkan dalam Pasal 19 ditentukan bahwa rumah aman atau PPT yang memungut biaya dapat dipidana	Tidak diatur walaupun ditentukan prinsip pelayanan yang dilakukan oleh P2TP2A adalah pelayanan Cuma-cuma	Perda Kota Batu perlu mengatur mengenai sumber dana operasional P2TP2A, sehingga dapat diberikan sanksi bagi P2TP2A yang memungut biaya dalam pelayanan.

Dari beberapa Perda yang dideskripsikan dan dianalisis di atas, terlihat bahwa banyak Perda Kabupaten/Kota yang tidak sesuai dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Bahkan dari 6 Perda tersebut, hanya 1 Perda yang menggunakan Perda Provinsi Jawa Timur sebagai dasar hukum, yakni Perda Kab. Banyuwangi Nomor 6 Tahun 2013 tentang Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. Selain itu, tidak satu pun Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur menjadikan Perda

Provinsi Jawa Timur sebagai dasar hukumnya, padahal Perda-Perda tersebut tersebut mengatur tentang hal yang sama. Kondisi tersebut, jika dilihat dari *stufentheory* merupakan sesuatu yang bertentangan. Karena bagaimanapun, Perda Provinsi Jawa Timur merupakan sumber validitas dari Perda Kabupaten/Kota, sehingga Perda Provinsi Jawa Timur harus dijadikan sumber hukum dalam penyusunan dan penetapan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Dari ketentuan yuridis tersebut, akan melahirkan isu hukum yakni terkait apa akibat hukum bagi Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur?

Sesuai dengan *stufentheori*, maka ada 2 (dua) inti yang terkandung yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh minyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih tegasnya, baik aspek materi muatan maupun aspek organ yang membentuk suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya yang menentukannya.

Hans Kelsen³⁸ menyatakan: *“There can, therefore, never exist any absolute guarantee that the lower norm corresponds to the higher norm. The possibility yhat the lower norm does not cprrespond to the higher norm which determines the former`s creation and content, especially that the lower norm has another content than the one prescribed by the higher norm, is not atau all excluded. But as soon as the case has become a res judicate, the opinion that the individual norm of the decision does not correspond to the general norm which has to be applied by it, is without juristic importance. The law-applting organ has either, authorized by the legal order, created new subtative law. Or it has, according to its own assertion, applied preexisting subtative law. In the latter case, the assertion of the court of last resort is decisive”*. Sesuai dengan pendapat tersebut, norma hukum Perda Kabupaten/Kota wajib dan harus sesuai dengan Perda Provinsi. Karenanya, apabila norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur akan menyebabkan Perda tersebut tidak mempunyai validitas atau kekuatan hukum. Prinsip hukum menyatakan bahwa *Lex Superior Derogat Legi Inferiory*, yang artinya bahwa norma hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan norma yang lebih rendah. Sesuai dengan kedudukannya yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo* Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2014, maka Perda Provinsi Jawa Timur dapat mengenyampingkan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang normanya bertentangan.

³⁸ Hans Kelsen, *General...Op.Cit.*, h. 37

Dilihat dari keberlakuan norma hukum, maka Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Perda Provinsi dapat dikategorikan sebagai norma hukum yang tidak mempunyai keberlakuan normatif. Bruggink menyatakan bahwa:³⁹

“keberlakuan normatif/formal kaedah hukum dapat tercapai apabila kaedah itu merupakan bagian dari sistem kaedah hukum tertentu yang didalamnya kaedah-kaedah hukum itu saling menunjuk yang satu dengan yang lainnya. Sistem kaedah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah-kaidah hukum umum. Di dalamnya, kaedah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaedah-kaedah hukum umum yang lebih tinggi. Oleh karena itu, suatu kaedah hukum dapat dikatakan berlaku secara normatif apabila kaedah-kaedah hukum yang lebih rendah tidak bertentangan dengan kaedah-kaedah hukum yang lebih tinggi. Artinya bahwa harus ada konsistensi antar kaedah hukum”.

Dari pendapat-pendapat di atas, diketahui bahwa akibat hukum apabila Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur adalah 1) Perda Kabupaten tidak mempunyai kekuatan mengikat sesuai dengan prinsip *lex superior derogate legi inferiory*, sehingga dapat dikesampingkan; dan 2) Perda Kabupaten/Kota tidak mempunyai keberlakuan normative sehingga tidak dapat diberlakukan sebagai norma hukum.

Akibat hukum tersebut tidak berlaku secara otomatis dan serta merta. Artinya bahwa Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang bertentangan tidak mengikat dan tidak berlakunya secara langsung akibat dari ketidaksesuaiannya dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Namun dibutuhkan proses pembatalan oleh lembaga atau badan yang berwenang terhadap norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Proses pembatalan tersebut dapat dilakukan melalui mekanisme pengujian (*review*), baik melalui *judicial review*, *legislative review*, maupun melalui *executive review*.

Terhadap hal tersebut, Hans Kelsen⁴⁰ menyatakan bahwa: “*The general principle which is at the basis of this view may be formulated in the following way: a legal norm is always valid. It cannot be null, but it can be annulled. There are, however, different degrees of annullability. The legal order may authorize a special organ to declare a norm null, that means, to annul the norm with retroactive force, so that the legal effects, previously produced by the norm, may be abolished. This is usually- but not correctly- characterized by the statement that the norm was void ab initio or has been declared null and void. The declaration in question has, however, not a declaratory but a constitutive character: Without this declaration of the competent organ the norm cannot be considered to be void*”. Pendapat di atas memberikan penjelasan bahwa walaupun Perda

³⁹ JJ.H.Bruggink (terj. B. Arief Sidharta), *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), h. 150

⁴⁰ Hans Kelsen, *General...Op.Cit.*, h. 138

Kabupaten/Kota di Jawa Timur tersebut nyata-nyata bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur, namun prinsipnya adalah setiap norma hukum selalu valid. Hal ini didasarkan pada prinsip hukum *presumption iustae causa* atau *vermoeden van rechtmatig* (prinsip keabsahan tindakan pemerintahan). Prinsip tersebut menyatakan bahwa segala tindakan pemerintah harus dianggap sah sampai ada putusan sebaliknya yang membatalkan. Sehingga, sebagai salah satu bentuk tindakan pemerintahan Kabupaten/Kota, maka menetapkan Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur harus selalu dianggap sah sampai ada keputusan sebaliknya berupa pembatalan dari lembaga yang berwenang, walaupun Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tersebut nyata-nyata bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur.

Dengan adanya prinsip *presumption iustae causa* tersebut, maka setiap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tidak ada kategori Perda batal (*null/nieteg*) atau batal demi hukum (*van rechtwege nieteg*), namun semua Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) apabila bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Sehingga, sekali lagi dapat dikatakan bahwa Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur tidak batal atau tidak berlaku secara otomatis atau serta merta. Namun pembatalannya atau ketidakberlakuan tersebut harus dilakukan pengujian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah menyediakan sarana pengujian terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Sarana pengujian tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yakni *executive review* (evaluasi dan klarifikasi) dan *judicial review* melalui Mahkamah Agung.

Executive review merupakan bagian dari pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah oleh daerah otonom. Secara umum, pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur diatur dalam Pasal 217 dan 218 UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur adalah pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa ada dua bentuk pengawasan terhadap Perda yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan Preventif atau Evaluasi Dalam UU No. 32 Tahun 2004, pengawasan preventif Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dilakukan melalui evaluasi terhadap rancangan Perda yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan Perda tentang APBD. Hal tersebut diatur dalam Pasal 186, dan Pasal 189 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Adapun

pengawasan Represif atau Klarifikasi merupakan pengawasan dalam jenis *Aposteriori*. Pengawasan *Aposteriori* adalah bila mana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan pemerintah. Pada hakikatnya, Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan klarifikasi evaluasi Perda, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota kepada pemerintah pusat. Namun berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ditentukan bahwa kewenangan untuk melakukan klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur dilimpahkan kepada Gubernur. Artinya bahwa dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 UU Nomor 32 Tahun 2004, Gubernur Provinsi Jawa Timur diberikan kewenangan untuk melakukan klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang dalam pelaksanaannya merugikan kepentingan masyarakat.

Adapun *judicial review* Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur merupakan konsep dalam *legal norm control mechanism*, yang mana pengujian norma hukum dilakukan oleh lembaga peradilan. *Judicial review dan executive review* merupakan bagian dari *legal norm control mechanism*, namun pengujiannya dilakukan oleh lembaga atau badan yang berbeda. Jikalau *judicial review* dilakukan oleh lembaga peradilan, maka *executive review* dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih tinggi dari satuan pemerintahan yang mengeluarkan peraturan hukum. *Judicial review* Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur ditentukan langsung dalam Pasal 24A ayat (1) yang menentukan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diizinkan oleh undang-undang”. Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 20 ayat (2) butir b, dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan mengenai *judicial review* Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur juga diatur di dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Dari ketentuan-ketentuan beberapa peraturan perundang-undangan di atas, maka yang berwenang untuk melakukan *judicial review* terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur adalah Mahkamah Agung. Sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang, maka Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dapat dimintakan pembatalan ke Mahkamah Agung. Pembatalan oleh Mahkamah Agung terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tersebut dapat disebut sebagai *judicial review*. *Judicial review* oleh Mahkamah Agung terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur ditujukan untuk menguji konsistensi

norma hukum yang terdapat pada Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk terhadap Perda Provinsi Jawa Timur. Pengujian (*reviewing*) tersebut sangat diperlukan untuk memperkuat keberlakuan normatif norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur sebagaimana dikemukakan oleh JJ Brugink.

Judicial review terhadap Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur oleh Mahkamah Agung tersebut harus didasarkan alasan-alasan hukum yang presisi dan pasti. Alasan-alasan tersebut diperlukan sebagai upaya untuk tetap memberikan perlindungan terhadap kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota di dalam membentuk Perda Kabupaten/Kota. Karenanya, berdasarkan Pasal 31 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2009 ditentukan bahwa alasan-alasan untuk menentukan apakah Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tersebut dapat dibatalkan atau tidak, yakni: 1) karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil); atau 2) Pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Berdasar pada *stufentheorie*, Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dapat diuji dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut secara yuridis formal dapat dilakukan, karena Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan Perda Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Alasan *judicial review* ini juga erat kaitannya dengan prinsip *lex superior derogate legi inferiory*. Demikian juga halnya, bahwa pembentukan Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tidak boleh melanggar prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau oleh Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang mengatur khusus mengenai pembentukan Perda. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur juga tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur yang khusus mengatur tentang pembentukan Perda. Mahkamah Agung dapat menggunakan Perda Provinsi Jawa Timur sebagai batu uji (*toetzing gronden*) dalam menilai Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

BAB VI PENUTUP

Berdasarkan atas hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan :

1. Kesimpulan

- a. Hakikat dari otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus. Untuk menjalankan kewenangan mengatur (*regelendaad*) tersebut, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk membentuk Peraturan Daerah. Atas dasar tersebut, baik pemerintahan daerah provinsi Jawa Timur maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota di Jawa Timur berwenang untuk membentuk Perda sebagai instrument hukum untuk menjalankan desentralisasi dan tugas pembantuan. Dilihat dari perspektif otonomi daerah, maka kedudukan kedua Perda tersebut adalah setara. Namun dilihat dari prinsip Negara kesatuan dan *stufentheory*, maka keduanya memiliki kedudukan yang tidak setara. Oleh karenanya, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, Perda Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Dengan kedudukan yang lebih tinggi tersebut, Perda Provinsi Jawa Timur mempunyai kekuatan mengikat terhadap Perda kabupaten/Kota di Jawa Timur. Dilihat dari *stufentheory*, maka Perda Provinsi Jawa Timur merupakan sumber hukum pembentukan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Karenanya, dilihat dari prinsip engara kesatuan, ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dan ketentuan Pasal 4 Permendagri No. 1 Tahun 2014 ditujukan untuk menjaga eksistensi negara kesatuan.
- b. Dengan kedudukan yang lebih tinggi, maka Perda Provinsi Jawa Timur merupakan sumber validitas bagi norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Karenanya, Perda Kabupaten/kota di Jawa Timur tidak diperbolehkan bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur. Apabila Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Timur, maka akan

menimbulkan akibat hukum berupa: a) norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa tidak mempunyai validitas atau kekuatan hukum sesuai dengan prinsip hukum *Lex Superior Derogat Legi Inferiory*, sehingga Perda Provinsi Jawa Timur dapat mengenyampingkan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang normanya bertentangan; dan b) Perda Kabupaten/Kota tidak mempunyai keberlakuan normative sehingga tidak dapat diberlakukan sebagai norma hukum. Namun demikian, akibat hukum tersebut tidak berlaku otomatis atau serta merta, sesuai dengan prinsip hukum *presumption iustae causa*, yang menyebabkan segala Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur *vernietegbaar*, bukan *nieteg* atau *nieteg van rechtwege*. Karenanya, untuk menjamin konsistensi norma hukum Perda tersebut, maka harus dilakukan pengujian baik melalui *executive review* (evaluasi dan klarifikasi), maupun melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung.

2. Saran

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur di dalam membentuk Perda seyogyanya memperhatikan dan menjadikan Perda Provinsi Jawa Timur sebagai dasar hukum dan pedoman. Hal ini tersebut sangat diperlukan untuk menjamin konsistensi norma hukum antara Perda Provinsi Jawa Timur dan Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.
- b. Pemerintah provinsi perlu untuk meningkatkan pengawasan melalui evaluasi dan klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota. Hal tersebut diperlukan untuk memperkecil ketidaksesuaian norma hukum Perda Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I Gde Pantja. 2012. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- A. Zarkasi, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.
- Black, Hanry Campbell. 1979. *Black Law Dictionary*. USA: ST. Paul Mint. West Publishing Co.
- Bruggink, JJ.H. 2011. (terj. B. Arief Sidharta), *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Gadjong, Agusalm Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hajdon, Philipus M. dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- . *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Kelsen, Hans. 2006. *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*. Bandung: Nusamedia.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni: Bandung.
- . 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit PSH Fakultas Hukum UII.
- . 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Martosowignjo, Sri Soemantri & Bintang R. Saragih. 1993. *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sukardi. 2009. *Pembatalan Peraturan Daerah*. Disertasi Doktorat Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Suprpto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sumber: <http://www.jatimprov.go.id/site/kabupaten-kota/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2014, jam 15:52 WIB.

<http://kewenanganpembatalanperda.blogspot.com/2012/03/14-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.html>, dikunjungi pada tanggal 1 Juli 2014.

<http://kewenanganpembatalanperda.blogspot.com/2012/03/14-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.html>, diakses pada tanggal 04 Juli 2014.

Lampiran I :

REKAP PENGGUNAAN DANA 70%

Program : Hibah Penelitian Bersaing T.A. 2014

Ketua Peneliti : Dr. Habib Adjie, SH., M.Hum.

Judul : Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota .

Jumlah Dana Tahap I sebesar 70% Rp. 42.000.000,- (Empat Puluh Dua Juta Rupiah)

NO	TANGGAL	URAIAN	BENTUK	JUMLAH
A	GAJI / UPAH PENELITI			
1	1 Juli 2014	Dr. Habib Adjie, SH., M.Hum. (Ketua Peneliti)	Kwitansi	8,000,000
2	1 Juli 2014	Rusdianto S. (Anggota Peneliti)	Kwitansi	5,000,000
3	1 Juli 2014	Moh. Saleh (Anggota Peneliti)	Kwitansi	5,000,000
	Jumlah			18,000,000
B	BAHAN HABIS PAKAI :			
1	2 Mei 2014	3 Rem Kertas A4 Gold, 80 Gram @ Rp. 32.000	Nota Pembelian	96,000
2	16 Mei 2014	Biaya beli pulsa untuk komunikasi selama penelitian untuk 3 peneliti @ Rp. 200.000	Nota Pembelian	600,000
3	25 Mei 2014	Biaya beli pulsa internet untuk searching data selama penelitian untuk 3 peneliti @ Rp. 100.000	Nota Pembelian	300,000
4	Mei s/d Juli 2014	Biaya konsumsi selama penelitian	Kwitansi	2,500,000
5	Mei s/d Juli 2014	Biaya sewa Lap top sebanyak 3 buah untuk 3 (tiga) peneliti selama 3 bulan @ Rp. 650.000/bulan	Kwitansi	5,850,000
	Jumlah			9,346,000
C	BIAYA PERJALANAN			
1	9 s/d 10 Juni 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD Provinsi Jawa Timur dan Biro Hukum Pemprov. Jawa Timur	Kwitansi	700,000
2	18 s/d 19 Juni 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kabupaten Jember	Kwitansi	700,000

3	26 s/d 27 Juni 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kota Malang	Kwitansi	700,000
4	1 s/d 2 Juli 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kota Surabaya	Kwitansi	700,000
5	4 s/d 5 Juli 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kabupaten Banyuwangi	Kwitansi	700,000
6	9 s/d 10 Juli 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kabupaten Tulungagung	Kwitansi	700,000
7	12 s/d 13 Juli 2014	Sewa Mobil untuk mengumpulkan bahan penelitian di DPRD dan Bagian Hukum Kota Batu	Kwitansi	700,000
8	15 Juli 2014	Upah Driver selama kunjungan ke lembaga pemerintah terkait objek penelitian sebanyak 14 hari @ Rp. 200.000,-	Kwitansi	2,800,000
9	Juni s/d Juli 2014	Biaya Bensin selama pengumpulan bahan penelitian di lapangan	Kwitansi	1,200,000
10	Juni s/d Juli 2014	Biaya Penginapan selama penelitian di luar kota surabaya	Kwitansi	6,100,000
Jumlah				15,000,000
JUMLAH TOTAL				42,346,000

POTONGAN PAJAK				
1	01-Juli-2014	PPh 21 Ketua Peneliti : Habib Adjie sebesar Rp. 8.000.000 (5%) - NPWP : 07.181.246.5-604.000	SSP	400,000
2	01-Juli-2014	PPh 21 Anggota Peneliti : Rusdianto S. sebesar Rp. 5.000.000 (5%) - NPWP : 66.153.188.9-913.000	SSP	250,000

3	01-Juli-2014	PPh 21 Anggota Peneliti : Moh. Saleh sebesar Rp. 5.000.000 (5%) - NPWP : 79.973.422.3-608.000	SSP	250,000
4	15 Juli 2014	PPh 23 Sewa Laptop sebesar Rp. 5850.000 (2%)	SSP	117,000
5	15 Juli 2014	PPh 23 Sewa Mobil sebesar Rp. 4.900.000 (2%)	SSP	98,000
6	15 Juli 2014	PPh 21 Driver sebesar Rp. 2.800.000 (6%)	SSP	168,000
		Jumlah		1,283,000

Lampiran II :

REKAP PENGGUNAAN DANA 30%

Program : Hibah Penelitian Bersaing T.A. 2014
 Ketua Peneliti : Dr. Habib Adjie, SH., M.Hum.
 Judul : Kekuatan Mengikat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Terhadap Pembentukan
 Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota .

Jumlah Dana Tahap I sebesar 30% Rp. 18.000.000,- (Delapan Belas Juta Rupiah)

NO	TANGGAL	URAIAN	BENTUK	JUMLAH
A	BAHAN HABIS PAKAI :			
1	21 Agustus 2014	3 Rem Kertas A4 Gold, 80 Gram @ Rp. 32.000	Nota Pembelian	96,000
2	21 Agustus 2014	Biaya beli pulsa untuk komunikasi selama penelitian untuk 3 peneliti @ Rp. 100.000	Nota Pembelian	300,000
3	21 Agustus 2014	Biaya beli pulsa internet untuk searching data selama penelitian untuk 3 peneliti @ Rp. 100.000	Nota Pembelian	300,000
	1 Oktober 2014	Biaya Tinda Printer 2 @ Rp. 35.000	Nota Pembelian	70,000
4	Agustus-November 2014	Biaya konsumsi selama penelitian dan penyusunan Laporan	Kwitansi	1,500,000
5	4 Oktober 2014	Biaya konsumsi Seminar Hasil Penelitian untuk 50 peserta @ Rp. 25.000	Kwitansi	1,250,000
6	4 Oktober 2014	Biaya Seminar Kits 50 @ Rp. 12000	Kwitansi	550,000
7	4 Oktober 2014	Biaya Foto kopi materi seminar untuk 50 peserta	Kwitansi	700,000
	Sept.-Nov. 2014	Biaya sewa Lap top sebanyak 2 buah untuk 2 (dua) peneliti selama 3 bulan @ Rp. 650.000/bulan	Kwitansi	3,900,000
	Jumlah			8,666,000
C	BIAYA LAIN-LAIN			
1	27 Agustus 2014	Penyusunan Hasil Penelitian menjadi Artikel Ilmiah sesuai dengan Gaya selingkung Jurnal Ilmiah	Kwitansi	700,000

2	Desember 2014	Biaya Pemuatan Artikel Hasil Penelitian ke JURNAL HUKUM UII Yogyakarta Terakreditasi Nasional	Kwitansi	1,500,000
3	17-21 November 2014	Penyusunan Laporan akhir	Kwitansi	700,000
4	4 Oktober 2014	Pembicara Seminar Hasil Penelitian 2 orang @ Rp. 750,000	Kwitansi	1,500,000
5	22 Oktober 2014	Biaya Jilid Laporan akhir sebanyak 5 @ Rp. 50.000	Kwitansi	250,000
6	Desember 2014	Biaya Penggandaan Jurnal Hasil Penelitian 10 @ Rp. 100.000	Kwitansi	1,000,000
7	1-17 Desember 2014	Penyusunan Buku Pengayaan Hukum Pemerintahan Daerah	Kwitansi	900,000
8	20 Desember 2014	Cetak Buku Pengayaan Hukum Pemerintahan Daerah 50 @ Rp. 100.000	Kwitansi	2,500,000
Jumlah				9,050,000
JUMLAH TOTAL				42,346,000

REKAPITULASI PENGGUNAAN DANA		
I	Total Penggunaan Dana Tahap I (70%) = 42.000.000,-	42,346,000
II	Total Penggunaan Dana Tahap II (30%) = 18.000.000,-	17,716,000
JUMLAH REKAP		60,062,000