

STRATEGI HARMONISASI REGULASI HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Abd. Rais Asmar*

Abstract

Harmonization of regulation between center government and regional government at harmonious how in relation center government and regional government which consist of relation of power (distribution of governmental affairs), monetary, and controlling. Third of this relation component can walk harmonious if regulasi arranging it harmonious also. Law about Local Government can be made as mains law to start to repair of relation center government and regional government in regulation.

Keywords: *Harmonization of Regulation, relation center and regional government*

A. Pendahuluan

Pola pengaturan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan bernegara dengan membentuk aturan perundang-undangan merupakan karakter khas negara penganut sistem hukum *written law*. Tujuan negara Indonesia yang diatur dalam pembukaan (*preambule*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) harusnya berdasarkan hukum baik hukum formil maupun materiil. Segala permasalahan negara dan masyarakat di Indonesia umumnya diselesaikan lewat pintu aturan perundang-undangan. Adapun kebiasaan atau adat-istiadat bahkan agama (hukum materiil) yang senantiasa diterapkan di masyarakat tetap diberi ruang gerak asal tidak bertentangan dengan hukum formil yang berlaku.

Tingkat kebutuhan masyarakat yang semakin bervariasi dan beragam mengharuskan perangkat aturan yang memadai. Kuantitas aturan otomatis akan semakin bertambah bahkan terbentuk variasi nomenklatur aturan yang baru untuk menindaklanjuti kebutuhan tersebut. Hanya saja peningkatan kuantitas tersebut tidak disertai mutu produk aturan perundang-undangan yang mumpuni. Bukti permulaannya adalah tumpukan perkara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan banyaknya peraturan daerah yang dibatalkan. Kementerian Dalam Negeri mempublikasi 3143 peraturan yang dibatalkan/direvisi oleh Pemerintah Pusat yang mana terdiri dari 1765 Perda atau Perkada Provinsi yang dicabut atau direvisi Mendagri, 1267 Perda atau Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.¹ Hal ini menimbulkan opsi bagi kontradiksi atau ketimpangan itu yaitu *Pertama*, mengurangi kuantitas aturan perundang-undangan. *Kedua*, meningkatkan kualitas produk perundang-undangan. *Ketiga*, menampung kebiasaan dan adat-istiadat bahkan agama sebagai *living law* di masyarakat. Namun, Mahkamah Konstitusi (MK) telah membatalkan Kewenangan Mendagri atau Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah (*vide*- Pasal 251 ayat (1) UU Penda).

Gejala *hiper* regulasi merupakan konsekuensi negara hukum yang berpakem *statutory laws* dengan prinsip kodifikasi hukum yang sangat kental. Sebenarnya bukan menjadi soal apabila gejala tersebut dibarengi dengan kualitas aturannya. Pada dasarnya bentuk *statutory law* bertujuan bagi adanya kepastian hukum bagi masyarakat dan

¹<http://koran.bisnis.com/read/20160404/251/534142/daya-saing-perda-bermasalah>. Diakses tanggal 7 Juni 2018.

pemerintah. Namun, kendala tingkat pengetahuan masyarakat terhadap pemberlakuan suatu aturan perundang-undangan masih minim sementara fiksi hukum mengharuskan semua masyarakat tahu akan aturan tertulis yang telah diundangkan. Prinsip keadilan menghendaki agar hukum sudah lebih dulu diketahui oleh umum, sebelum hukum itu ditegakkan oleh aparat penegak hukum dan diterapkan di pengadilan.² Berbeda dengan bentuk *case law* sebagaimana diterapkan di Amerika Serikat atau di Inggris yang penegakan hukumnya dijadikan norma aturan (*preceden*). Secara historis dapat ditelusuri bahwa teori fiksi hukum bermula dari asas publisitas yang mensyaratkan agar masyarakat memiliki aksesibilitas dalam memperoleh informasi hukum.³

Hukum itu sendiri mempunyai tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian dan ketentraman serta keadilan dapat dirumuskan dengan istilah “pengayom”. Jadi, tujuan hukum dalam menciptakan kondisi sosial yang manusiawi sehingga memungkinkan proses-proses sosial berlangsung secara wajar di mana setiap manusia secara adil dapat mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Keadilan dapat diwujudkan jika terdapat ketertiban. Sebaliknya, ketertiban hanya mungkin bertahan lama jika berakar dalam ketentraman masyarakat. oleh karena itu, hukum juga harus menciptakan peraturan-peraturan tentang prosedur pengaturan tingkah

²Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, h. 14

³Agus Surono, *Fiksi Hukum dalam Suatu Peraturan Perundang-Undangan* (Universitas Al-Azhar Indonesia (UAI):Jakarta,2013), h. 2.

laku dan cara-cara melaksanakannya serta mempertahankan peraturan-peraturan hukum yang efektif.

Ketentuan perundang-undangan telah menentukan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu dimulai dari konstitusi tertulis yaitu UUD NRI 1945, Ketetapan MPRS, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden, hingga Peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana termaktub dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P4). Disamping itu, masih banyak lagi regulasi aturan perundang-undangan lainnya yang juga menjadi bagian hierarki yang sifatnya tersirat misalnya : Peraturan Menteri, Peraturan Tata Tertib DPR, Peraturan Mahkamah Konstitusi (Permako), Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Kepala Daerah dan peraturan lembaga negara lainnya yang mengatur secara internal. Belum lagi aturan yang berupa peraturan kebijakan seperti Surat Edaran, Surat Himbauan, atau Surat Keputusan Kepala Daerah. Namun, masih terjadi disposisi dalam penempatannya pada hierarki.

Saat ini terjadi pergeseran fungsi legislasi dari lembaga legislatif ke lembaga eksekutif. Permasalahan konkrit yang terjadi di masyarakat membutuhkan kesiagaan dalam penangannya, maka eksekutif yang notabene sebagai kekuasaan yang paling banyak bersentuhan langsung dengan nasib rakyat sehingga harus bersiap untuk segera menyelesaikan segudang masalah dalam masyarakat. Namun, penanganan tersebut harus berdasarkan kewenangan dan aturan perundang-undangan yang berlaku. Hal inilah yang dinamakan asas legalitas atau *wetmatigheidoverheidsdaad* dalam istilah hukum administrasi negara. Akibatnya produk regulasi akan lebih banyak dihasilkan oleh lembaga eksekutif.

Regulasi bersinonim dengan *executive legislation* atau *executive act* seperti dikenal di beberapa negara untuk pengaturan oleh pemerintah dalam arti sempit yaitu Presiden beserta perangkat-perangkatnya dari pusat hingga daerah bagi sistem pemerintahan di Indonesia. Pada kasus Indonesia, terdapat undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden dan pemerintah daerah yang memiliki *local wet* atau undang-undang yang terdapat pada suatu daerah provinsi atau prefektur dan kabupaten/kota sebagaimana peraturan daerah provinsi/Kabupaten/Kota. Ditinjau dari segi bentuknya, undang-undang dan peraturan daerah ini termasuk kategori *legislation act* atau undang-undang bentukan legislatif sementara regulasi dibentuk oleh satu pihak yaitu eksekutif. Jadi, perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah dapat saja hanya berbicara tentang aturan yang dibentuk oleh eksekutif semata. Di tingkat pusat terdapat beberapa bentuk kategori regulasi mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, bahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga termasuk regulasi sebelum dinaikkan status menjadi undang-undang oleh DPR. Di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota juga terdapat beberapa bentuk regulasi diantaranya peraturan kepala daerah provinsi/kabupaten/kota dan peraturan gubernur/bupati/walikota. Dalam hal ini, sebaiknya harmonisasi regulasi pusat dan daerah difokuskan dan diawali pada hubungan pusat dan daerah utamanya regulasi terkait pemerintahan daerah sebagai sampel untuk mengungkap disharmonisasi regulasi lainnya yang ada di pusat dan daerah. Pada akhirnya, pembatasan ini ditujukan untuk merevitalisasi seluruh aturan perundang-undangan sebagaimana pada hierarki perundang-undangan agar berjalan harmonis.

Harmonisasi regulasi berpangkal pada harmonisasi aturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P4) yaitu pada Pasal 7 ayat (1) UU P4 yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan dan Pasal 8 ayat (1) UU P4 yang mengatur tentang jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur pada Pasal 7 ayat (1). Pada hubungan pusat dan daerah terdapat beragam bentuk aturan perundang-undangan yang tidak lepas dari proses harmonisasi dengan dua tujuan yaitu: 1) tertib aturan perundang-undangan, 2) Pengawasan pusat terhadap daerah. Fokusnya tentu saja ketentuan terkait hubungan pusat dan daerah yang perlu digarisbawahi pada Pasal 8 ayat (1) UU P4 yaitu mengenai jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk oleh *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.*

Jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga diatas apabila dikaitkan dengan hubungan pusat dan daerah maka wajib membahas tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda). Tindak lanjut atau penjabaran dari terbentuknya UU Pemda, terdapat Peraturan Pemerintah sebanyak 33 buah, Peraturan Presiden sebanyak 2 buah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri sebanyak 1 buah. Selain UU Pemda, undang-undang terkait pemerintah daerah lainnya seperti undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah, undang-undang pajak dan retribusi daerah, atau undang-undang tentang

pemilihan kepala daerah.⁴ Namun, boleh dikata bahwa UU Pemda merupakan induk dari undang-undang terkait pemerintah daerah (*mother of local act*) sehingga perlu diperhatikan keberlangsungannya. Timbul suatu kekhawatiran apabila produktivitas regulasi meningkat dari tahun ke tahun tetapi tidak berbanding lurus dengan efektivitas dan mutunya. Oleh karena itu, salah satu jalan pintasnya adalah melakukan perampangan regulasi. Hal ini juga berlaku bagi regulasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah.

Keinginan untuk merampangkan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah setidaknya-tidaknya dapat dikategorisasi dalam tiga *cluster* guna menciptakan regulasi yang berkualitas. *Pertama*, regulasi yang terdapat di pusat, *Kedua*, regulasi yang terdapat di daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. *Ketiga*, regulasi terkait hubungan pusat dan daerah. Alternatif lainnya dari sisi hukum administrasi negara yaitu mengefektifkan lembaga diskresi agar euforia pembentukan regulasi semakin dikurangi. Menurut Bagir Manan,⁵ sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas, yaitu sekadar *moment opname* dari unsur-unsur politik, sosial, budaya dan hukum yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah ketinggalan zaman (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat. Oleh karena itu, diskresi

⁴Rusli Baddu, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Pusat, Prov, Kab/Kota)*, Balai Dilkat Kementerian Dalam Negeri

⁵Bagir Manan, "Peranan Hukum Administrasi Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 31 Agustus 1996, h. 1.

dipandang perlu untuk dipertimbangkan sebagai salah satu langkah solutif disamping merampingkan dan harmonisasi regulasi yang sudah ada.

Berangkat dari fenomena hiper regulasi yang berbanding terbalik dengan kualitasnya dan UU Pemda sebagai induk dari undang-undang terkait pemerintahan daerah. Maka, dibutuhkan strategi yang tepat untuk perampingan dan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah dengan terlebih dahulu menganalisis permasalahan hubungan pusat dan daerah kemudian bagaimana tumpah tindih regulasi pusat dan daerah hingga solusi yang ditawarkan untuk proses perampingan dan harmonisasi secara alamiah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu jenis pendekatan yang mengkaji atau menganalisis data sekunder seperti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian dibandingkan dan ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini yakni meliputi *Statute Approach* (Pendekatan Perundang-undangan) dan *Conceptual Approach* (Pendekatan Konsep).

C. Hasil Dan Pembahasan

Harmonisasi regulasi pada tataran Pemerintah Pusat berbenturan dengan kondisi empiris di pemerintah daerah. *Entry point*nya terjadi tumpang tindih hubungan antara pemerintah pusat

dengan pemerintah daerah. Hubungan pusat dan daerah paling tidak dapat dikategorisasi dalam tiga bentuk yaitu:

1. Hubungan Kewenangan;

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

2. Hubungan Keuangan;

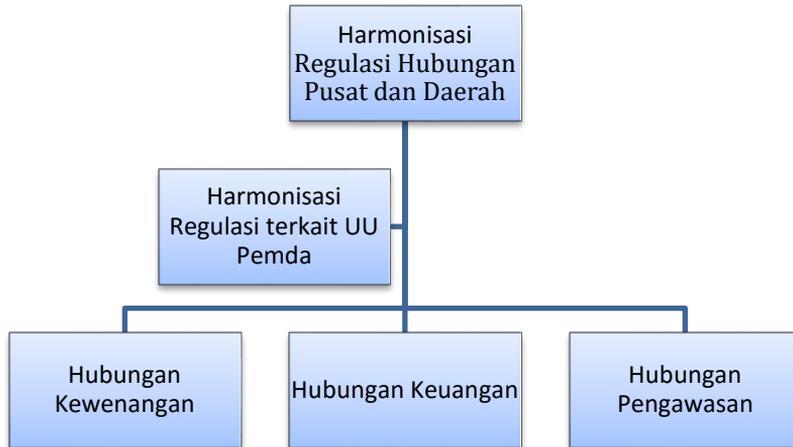
Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

3. Hubungan Pengawasan

Dalam sistem rumah tangga daerah akan tampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Selain itu, hubungan di bidang otonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan.⁶ Ketiga hubungan diatas apabila ditautkan dengan problem harmonisasi regulasi maka akan ditemukan titik tumpang tindihnya. Terdapat beberapa produk legislasi yang bertautan dengan hubungan pusat dan daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (UU Pemda) berperan sebagai undang-undang induk atau urat nadi dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah.

⁶Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), h. 178

Oleh karena itu, penyempurnaan dan inovasi regulasi hasil derivasi UU Pemda sangat penting diantaranya Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, hingga Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota yang terkait UU Pemda. Efek dari penyempurnaan ini akan merembes kepada regulasi lainnya terkait hubungan pusat dan daerah yang secara otomatis dibutuhkan penyesuaian regulasi. Ketiga bentuk hubungan diatas rentan menimbulkan kesenjangan antara Pusat dan Daerah utamanya pada hubungan keuangan dan pengawasan. Gubernur memiliki tugas untuk menjaga keseimbangan hubungan tersebut dengan meningkatkan koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten/Kota. Kedepan diharapkan koordinasi Gubernur tidak hanya dengan daerah Kabupaten/Kota tetapi juga dengan DPD, jika diperlukan diformalkan dalam bentuk aturan perundang-undangan. Turunan antara UU Pemda dengan undang-undang sektor lainnya dapat diharmonisasi contohnya UU Pemda dengan UU Pemilihan Kepala daerah (UU Pilkada) atau UU Pemda dengan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah begitu juga penjabaran aturannya masing-masing. Kemungkinan untuk harmonisasi aturan perundang-undangan juga masih terbuka seperti antara UU MD3 dengan UU Pemilihan Umum. Contohnya terkait syarat peserta pemilu bagi DPD memang harus melalui amandemen UUD NRI 1945. Namun, sistem pemilu bagi DPD barangkali masih bisa direvisi di masa yang akan datang atau menjadi *ius constituendum*. Hubungan ini dapat digambarkan dalam suatu bagan sebagai berikut:



Tampak jelas dari bagan diatas bahwa hubungan pusat dan daerah yang secara garis besar dibagi kedalam tiga jenis hubungan membutuhkan harmonisasi dan perampingan regulasi untuk efektivitas pelaksanaannya. Regulasi terkait UU Pemda merupakan langkah awal yang solutif untuk mengarah kepada tertib regulasi hubungan pusat dan daerah karena dianggap sebagai jantungnya aturan pemerintahan di daerah. Upaya untuk mewujudkan cita-cita mulia tersebut selalu saja berbenturan dengan kisah empiris sebagaimana *entry point* kondisinya yaitu tumpang tindih hubungan pusat dan daerah. Kondisi ini terjadi pada hubungan kewenangan, keuangan, dan pengawasan antara tiga entitas pemerintahan yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Gambaran permasalahan hubungan ketiganya jika dikaitkan dengan jenis hubungan diatas yaitu sebagai berikut:

- a. Sistem perencanaan pembangunan belum bersinergi.

- b. Terjadi tumpang tindih urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaannya.
- c. Tarik menarik urusan pemerintahan, khususnya urusan yang mempunyai potensi pendapatan (*revenue*).
- d. Pengawasan produk regulasi yang menggunakan sistem tebang pilih.

Harmonisasi regulasi di Indonesia terkendala secara umum dan khusus seperti perincian diatas. *Pertama*, ketiadaan perencanaan pembangunan (*master plan*) yang memadai. Wilayah praktis ini untuk sementara didokumentasikan pada aturan perundang-undangan tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dalam bentuk peraturan presiden. Adapun mekanismenya dituangkan dalam rencana kerja pemerintah (RKP) terdiri atas RKP Pusat dan RKP Daerah (RKPD) yang ditetapkan setiap tahunnya dan Rencana Pembangunan baik Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) maupun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Namun, secara yuridis masih lemah karena ditetapkan dalam bentuk peraturan presiden dan masih bersifat *button up* yaitu dari hasil musrembang desa/kelurahan hingga nasional. Oleh karena itu, saat ini terdapat asa untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) model lain yang masih menjadi diskursus bagi masyarakat dan akademisi. GBHN ini bisa memberikan aspek kekuatan yuridis dan dari arah lain yaitu langsung dari kebijakan umum Presiden terpilih hasil dari rumusan visi dan misi saat kampanye (*top down*).

Hasil musrembang sangat penting bagi pembangunan nasional. Tujuan penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tingkat Nasional adalah mewujudkan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi rencana kerja kementerian/lembaga dan pemerintah daerah

dalam melaksanakan prioritas-prioritas pembangunan. Untuk itu diperlukan langkah strategis sebagai berikut:

1. Menyempurnakan rancangan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) menjadi rancangan akhir RKP dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah.
2. Melakukan sinergi dan sinkronisasi rancangan rencana kerja yang disusun oleh kementerian/lembaga (Renja-KL) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah/RKPD (khususnya tentang program utama dan kegiatan pokok yang bersifat penting dan mendesak untuk segera dilaksanakan, mempunyai dampak nyata, terukur dan langsung dirasakan oleh masyarakat) beserta lokasi kegiatan dan pagu indikatif.

Rencana kerja pemerintah inilah yang diperlukan dalam rangka pembentukan Perda APBD dan UU APBN yang ditetapkan setiap tahun anggaran. Tentunya bahwa UU Pemda tetap menjadi sandaran dalam penyusunan RKP dan aturan pelaksanaannya.

Kedua, Pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antara pusat dan daerah tidak bersifat eksklusif tetapi inklusif. Inklusifitas tersebut tampak pada pembagian urusan pemerintahan yang dibagi atas tiga kategori yaitu a) Urusan pemerintahan mutlak (absolut) merupakan kewenangan pemerintah pusat (Contoh : Moneter dan Pertahanan), b) Urusan pemerintahan bersama (konkuren) merupakan kewenangan bersama antara pemerintah pusat dan daerah, dan c) Urusan pemerintahan umum. Saat ini terdapat kurang lebih 30 urusan pemerintahan yang desentralisasikan ke daerah tetapi masih terjadi tumpang tindih antar level pemerintahan karena belum harmonisnya UU Pemda dengan UU sektor lainnya. Padahal,

penyempurnaan Peraturan Pemerintah tentang pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota penting bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah guna pembentukan peraturan menteri, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Asumsi bahwa daerah gagal menciptakan produk aturan yang bermutu bisa jadi hanya *justifikasi* dini mengingat sistematisasi kesalahan regulasi.

Ketiga, Kecenderungan mis-alokasi anggaran tidak sesuai prioritas daerah sering terjadi karena keengganan pusat untuk mendesentralisasikan urusan pemerintahan secara penuh karena kekawatiran daerah belum mampu melaksanakan urusannya secara optimal atau potensi pendapatan yang menjadi daya tarik pusat. Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah wajib dipatuhi oleh pemerintah daerah meskipun gejala inkonsistensi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan APBD sering dihadapi akibat belum adanya formula strategi penyusunan RPJM yang tepat. Rumitnya permasalahan keuangan oleh daerah diakibatkan juga oleh mis-komunikasi antara pusat dan daerah soal pembagian keuangan atau istilahnya dana perimbangan. Secara terinci permasalahan mengenai dana perimbangan/dana bagi hasil (DBH) dalam mewujudkan terciptanya kemandirian daerah yaitu :

1. Rumitnya formula alokasi dana perimbangan terhadap proporsi pembagian DBH antara pusat dan daerah;
2. Alokasi dana perimbangan belum disalurkan lebih baik, agar alokasi ke daerah penghasil menjadi tepat waktu dan tepat jumlah, sehingga dana tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan yang direncanakan; dan
3. Tidak jelasnya alokasi DBH misalnya dengan penetapan persentase tertentu dari DBH untuk dapat dimanfaatkan bagi

pengembangan bidang-bidang tertentu contohnya: pendidikan, kesehatan ataupun perbaikan lingkungan hidup di daerah.

Kurangnya perhatian Pemerintah Pusat terhadap Sistem Pengendalian Intern yang baik melalui penetapan peraturan. Banyaknya keluhan Pemda karena keterlambatan penyaluran DBH tidak ditanggapi secara baik yang seharusnya dilakukan diantaranya dengan perbaikan sistem penyaluran DBH dan pengendalian dan pengawasan Kepala Daerah selaku Pemegang Kekuasaan Umum Pengelola Keuangan Daerah belum berjalan sebagaimana mestinya. Demikianlah arti pentingnya pengelolaan dana perimbangan guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tetap memperhatikan pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah. Permasalahan yang terjadi sedikit banyak dipengaruhi oleh rentang kendali yang terlalu jauh antara pemerintah pusat dan daerah, sementara pendanaan untuk pembiayaan kepentingan daerah sangat dibutuhkan segera

Kecempat, Data terakhir yang dirilis oleh Kemendagri terkait Perda dan Perkada yang dibatalkan sejumlah 3143 merupakan angka yang fantastis. Indikator pembatalannya berdasarkan penilaian dan standar yang objektif. Subjektivitas akan menyebabkan gerakan ketidakpercayaan pemerintah daerah terhadap kinerja pengawasan perda oleh pemerintah pusat. Hal ini memberi sinyal kepada pusat agar lebih meningkatkan fungsi pengawasannya kepada daerah. Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen mempunyai peranan yang penting. Kita akan mengetahui apakah pelaksanaan itu sudah berjalan atau tidak sesuai dengan perencanaan dengan melalui pengawasan. Pengawasan merupakan suatu tindakan penilaian

terhadap pelaksanaan kegiatan, usaha untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya penyimpangan dan penyelewengan serta kegiatan lanjutan dari perencanaan dan memberikan stimulasi pada perencanaan berikutnya. Ada beberapa elemen dasar yang perlu diketahui dari konsep pengawasan, diantaranya asas-asas pengawasan, langkah-langkah pengawasan serta jenis-jenis pengawasan. Konsep dasar pengawasan tersebut mewarnai kegiatan pengawasan pada umumnya, demikian pula halnya dengan pengawasan pada Pemerintahan Daerah. Pemahaman yang cukup baik pada konsep pengawasan akan membantu dalam rangka efisiensi dan efektivitas terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan ini sebaiknya menepi sisi formil maupun materilnya. Sebagai contoh pengawasan oleh DPD sebagai bagian dari pemerintah pusat, harusnya memperhatikan kedua sisi tersebut. hukum materil maupun formil dapat dijadikan pilihan untuk perbaikan kewenangan DPD di masa yang akan datang agar DPD tidak lagi mengalami disfungsi kewenangan. Apabila perbaikan itu dilakukan melalui konstitusi, maka dalam hukum materil dan formil terdapat pilihan metode perubahan konstitusi selain amandemen UUD NRI 1945 diantaranya revisi, alterasi, ataupun referendum konstitusi. Begitu juga apabila perbaikan itu langsung diawali melalui aturan perundang-undangan, maka hukum materil telah menggariskan beberapa cara seperti harmonisasi atau sinkronisasi aturan perundang-undangan atau hukum formil seperti permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terkait undang-undang yang berkaitan dengan DPD terhadap UUD NRI 1945.

Harmonisasi aturan perundang-undangan ditujukan agar secara alamiah menyeleksi regulasi mana saja yang baik formil maupun

materiilnya sehingga mutu dan daya jangkanya lama. Segi formil mengenai prosedur pembentukan dan bentuk aturan perundang-undangan yang tepat sementara segi materiilnya mengenai landasan pembentukannya sebagaimana pada proses pembuatan naskah akademik yang membutuhkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridisnya. Disamping itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, idealnya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diantaranya kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Indikator ini layaknya tertransformasi dalam pembentukan regulasi terkait hubungan pusat dan daerah.

Kewenangan yang diperoleh setiap kepala daerah dalam membentuk regulasi pada dasarnya harus berasal dari tiga cara memperoleh kewenangan sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Namun, baik Kepala Daerah Provinsi maupun Kepala Daerah Kabupaten/Kota juga diberikan keleluasaan bertindak atas inisiatif sendiri yang walaupun tidak secara tegas (eksplisit) dasar hukumnya asalkan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Keleluasan bertindak tersebut dalam hukum administrasi Negara disebut diskresi atau "*Freies Ermessen*". Pertumbuhan masyarakat berbanding lurus dengan kebutuhannya tetapi berbanding terbalik dengan regulasi. Padatnya persoalan ditengah masyarakat yang tidak mampu diselesaikan oleh hukum tertulis akibat ketidakjelasan atau kekosongan hukum, maka dibutuhkan langkah konkrit dari pemerintah untuk menyelesaikannya secara cepat dan tepat. Kita ketahui bersama

bahwa tindakan/perbuatan pemerintah dapat dibagi antara tindakan/perbuatan hukum dan tindakan/perbuatan nyata. Tindakan nyata untuk *cover* langkah konkret pemerintah tersebut. Langkah konkret itu sendiri dapat berupa peraturan kebijakan pemerintah dalam bentuk Surat Edaran, Himbauan, Pengumuman maupun perbuatan yang secara langsung menyelesaikan masalah dilapangan. Langkah konkret inilah yang dikenal dengan istilah diskresi.

Lembaga diskresi ini perlu sering didengungkan gaungnya di pemerintahan kita mengingat telah dijamin dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa diskresi dibolehkan dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, atau terdapat stagnansi pemerintahan. Selanjutnya, terdapat persyaratan tertentu yaitu tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam hubungan antara pusat dan daerah mungkin saja terjadi kondisi atau permasalahan yang membutuhkan penanganan darurat sehingga penggunaan diskresi diperlukan. Contoh kasus pada penanganan etnis Rohingya di Makassar oleh Pemerintah Kota Makassar yang menurut *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) per Agustus 2016, ada sekitar 2041 orang pengungsi yang berdiam di Makassar. Permasalahan muncul karena disebabkan aturan tentang pengungsi di Indonesia hanya bersandar pada Konvensi 1951 tentang Pengungsi dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri adapun operasional aturan bagi pemerintah daerah belum ada. Oleh karena itu, terdapat kebijakan positif Walikota

Makassar untuk mengeluarkan ijin tinggal di Makassar bagi para pengungsi.

Peraturan perundang-undangan memiliki asas-asas dan norma dalam pembentukannya. Pada dasarnya, suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan peraturan yang sederajat sedangkan norma pembentukannya saat ini diberlakukan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P4). Dalam UU P4 diatur hirarki peraturan perundang-undangan yang juga dijadikan pedoman pembentukan suatu peraturan daerah kabupaten/kota.

Perbedaan urusan rumah pemerintahan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota juga menjadi suatu bagian dalam hubungan pusat dan daerah karena provinsi merupakan representasi pusat. Antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki hubungan hierarki. Hal tersebut berdampak pada pembentukan peraturan atau regulasi aturan seperti pembentukan peraturan daerah. Kita ketahui bersama bahwa *Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Pada umumnya dalam rangka pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan atau regulasi aturan, dibentuk peraturan pelaksanaan yang dapat menjalankan peraturan perundang-undangan atau regulasi aturan tersebut. Suatu kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan biasanya mengatur lebih lanjut untuk hal-hal yang bersifat teknis operasional karena tidak mungkin pembentuk peraturan perundang-undangan mengatur secara mendetail peraturan yang dibentuknya dan menuangkannya pada

batang tubuh secara terinci. Contohnya : undang-undang yang dibentuk oleh Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengatur kondisi umum dari obyek aturannya dan menjabarkannya ke dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan lain yang berada di bawah undang-undang. Namun, penjabaran seperti itu tidak dapat diterapkan pada pembentukan peraturan daerah provinsi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota sebab masing-masing berkedudukan sederajat dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur hierarki peraturan perundang-undangan tepatnya pada Pasal 7 ayat (1) UU P4 menentukan jenis dan hierarki perundang-undangan. Peraturan Daerah (Perda) termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan di bawah peraturan yang bentuk oleh pemerintah pusat yaitu Peraturan Presiden. Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (2) di undang-undang yang sama, dijelaskan bahwa Perda dalam hal ini diantaranya Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi bersama dengan Gubernur, Perda kabupaten/kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota, dan Peraturan Desa yang dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan kepala desa. Penamaan Peraturan Daerah bagi Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Perdes menjadi Perda pada undang-undang ini bermaksud membuatnya sederajat. Sekalipun Perda Kabupaten/Kota dapat memuat ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Perdes/peraturan yang setingkat. Pembentuk undang-undang ini menempatkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota dalam jenis hierarki perda tanpa

memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai kedudukan masing-masing. Artinya sudah tepat jika dikatakan Perda Provinsi tidak dapat menjabarkan ketentuannya lebih lanjut untuk melaksanakan ketentuan Perda Provinsi kepada Perda Kabupaten/Kota. Salah satu teori terkait hirarki aturan perundang-undangan adalah ajaran Hans Kelsen tentang *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.⁷ Fakta dalam penerapannya terkadang tidak selalu demikian sebab beberapa Perda Provinsi yang dibuat oleh pemerintahan provinsi justru dijadikan rujukan bagi pembuatan Perda di Kabupaten/Kota, meskipun tidak ditentukan secara tegas dalam Perda Provinsi tentang kewajiban pelaksanaannya kepada Perda Kabupaten/Kota.

Pembentukan UU P4 sebenarnya menimbulkan permasalahan baru dalam hirarki peraturan perundang-undangan yaitu perda provinsi ditempatkan lebih tinggi dari perda kabupaten/kota. Konstruksi hirarki perda provinsi lebih tinggi daripada perda kabupaten/kota ini jelas bertolak belakang dengan konstruksi desentralisasi di Indonesia yang tidak bertingkat.⁸ Ajaran *stufenbau theory* bahwa aturan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan lebih tinggi berlaku pada permasalahan hubungan perda provinsi dan perda kabupaten/kota pasca pembentukan UU P4. Hal ini juga mempengaruhi proses sinkronisasi aturan antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah.

⁷Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (FH UII Press : 2007), h. 97

⁸B.Hestu Cipto Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal drafting & Desain Naskah Akademik* (Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2014), h. 131

Asas-asas dan norma dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memang merupakan inti dari perbaikan regulasi aturan perundang-undangan. Akan tetapi, terdapat karakteristik masing-masing daerah yang berbeda sehingga dibutuhkan perlakuan yang berbeda. Pasal 18A UUD 1945 perubahan kedua menegaskan bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun hubungan keuangan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara adil, selaras dan memerhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk penghargaan terhadap kemajemukan di daerah. Setiap daerah provinsi/kabupaten/kota memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda satu sama lain, untuk itu seharusnya pembangunan berbasis di daerah masing-masing. Pemerintah di daerah menyelenggarakan pembangunan dengan memerhatikan ciri dan karakteristik daerahnya oleh negara kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu, hubungan pusat dan daerah tidak terlepas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait hubungan tersebut.

Asas-asas umum untuk pelaksanaan suatu pemerintahan yang baik yang diberi nama “ *General Principle of Good Government* “, diantaranya (1) kepastian hukum, (2) keseimbangan, (3) kesamaan, (4) bertindak cermat, (5) motivasi, (6) jangan mencampurkan kewenangan, (7) fair play, (8) keadilan dan kesejahteraan, (9) menanggapi penghargaan yang wajar, (10) meniadakan akibat-akibat suatu putusan yang batal, (11) perlindungan hukum, (12) kebijaksanaan, dan (13) penyelenggaraan kepentingan umum. Dalam

usaha harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah sekurang-kurangnya ada dua asas yang penting berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik diatas yaitu kepastian hukum dan penyelenggaraan kepentingan umum. Kepastian hukum artinya didalam pemerintah menjalankan wewenagnya haruslah sesuai dengan aturan-aturan hukum yang telah ditetapkannya. Pemerintah harus menghormati hak-hak sescoang yang diperoleh dari pemerintah dan tidak boleh ditarik kembali. Pemerintah harus konsekwen atas keputusannya demi terciptanya suatu kepastian hukum. Sementara itu, penyelenggaraan kepentingan umum artinya tugas pemerintah untuk mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi. Pegawai negeri sebagai aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.

Kepastian hukum diatas erat kaitannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundangan-undangan, sementara itu asas penyelenggaraan kepentingan umum adalah bagian dari pemenuhan pelayanan publik oleh pemerintah yang lebih berorientasi kepada perbuatan konkrit pemerintah. Suatu aturan yang baik akan memberi jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Sejak pemberlakuan otonomi luas dan bertanggung jawab, benturan dan tumpang tindih aturan selalu terjadi sebagaimana telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya. Terjadinya tumpang tindih antar tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan juga disebabkan karena belum harmonisnya antara UU Pemda dengan UU sektor. Pada dasarnya, ada dua asas yang sangat penting dan sering menjadi

permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Asas kejelasan tujuan, yaitu bahwa jelasnya tujuan yang hendak dicapai melalui pembentukan undang-undang yang bersangkutan; dan
2. Asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa pengaturan suatu materi ketentuan tertentu dalam undang-undang yang bersangkutan memang mempunyai tujuan yang jelas.

Permasalahan hubungan pusat dan daerah yang diatur dalam UU Pemda dalam hubungannya dengan asas hukum yaitu tidak jelasnya beberapa rumusan pasal dalam undang-undang tersebut sehingga mengabaikan asas kejelasan rumusan. Legal *framework* UU Pemda yang masih terdapat kekurangan karena tidak *accountability* artinya tidak secara eksplisit menjelaskan pasal-pasalnyanya. Hal ini dapat berakibat pada tidak dipenuhinya kriteria asas kejelasan rumusan yaitu bahwa pengaturan suatu materi ketentuan tertentu dalam undang-undang yang bersangkutan memang mempunyai tujuan yang jelas. Problem asas kejelasan rumusan ini dapat dilihat dalam beberapa ketentuan dalam UU Pemda. Contohnya ketentuan dalam UU Pemda yang tidak secara jelas merumuskan hubungan antara gubernur dan bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah provinsi dimana *dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah pemerintah daerah kabupaten/kota menjalankan otonomi seluas – luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan adapun asas dekonsentrasi hanya menjadi domain pemerintah provinsi/gubernur*. Menurut penulis, hal ini dapat ditafsirkan bahwa dalam ruang lingkup daerah, Gubernur tidak

memiliki hubungan hirarki terhadap Bupati atau Walikota sehingga akan menimbulkan masalah yang menyulitkan koordinasi.

D. Penutup

Pemerintah Daerah yang seringkali dijadikan objek sasaran pusat memiliki perangkat aturan perundang-undangan dan regulasi utamanya UU Pemda selaku induk dari undang-undang terkait pemerintah daerah lainnya. Oleh karena itu, tidak salah jika harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah dimulai dari UU Pemda dan regulasi penjabarannya. Hanya saja, permasalahan disharmonisasi hubungan pusat dan daerah dapat menghambat cita-cita mewujudkan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah. Berdasarkan fakta empiris tersebut, penyempurnaan regulasi dengan harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah dapat ditinjau dari segi materi dan bentuk formalnya.

Strategi yang digunakan adalah memperketat mekanisme pengawasan regulasi di daerah apalagi yang terkait anggaran, tata ruang dan wilayah, dan pajak dan retribusi sehingga tidak menimbulkan *high cost economy* dan pelanggaran Hak Asasi Manusia dan menyiapkan tim ad hoc khusus untuk harmonisasi regulasi hubungan pusat dan daerah. Alternatif lainnya adalah mengefektifkan lembaga diskresi sebagai kebutuhan transisional. Mekanisme Pengawasan regulasi bila perlu dikembalikan kembali ke mekanisme lama yaitu Gubernur bagi regulasi kabupaten/kota dan menteri Dalam Negeri bagi regulasi di Provinsi.

Referensi

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta

B.Hestu Cipto, 2014, *Prinsip-Prinsip Legal drafting & Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press: Jakarta

Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing : Malang

Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press : Yogyakarta

Rusli Baddu, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Pusat, Prov, Kab/Kota)*, Balai Diklat Kementerian Dalam Negeri

Bagir Manan, “*Peranan Hukum Administrasi Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*”, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin : Ujung Pandang, 1996

<http://koran.bisnis.com/read/20160404/251/534142/daya-saing-perda-bermasalah>

***Dosen PNS UIN Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Alauddin Makassar**