

# *Penyelesaian Peraturan Daerah Bermasalah Berdasarkan Asas Peraturan Perundang-Undangan: Studi Kasus Daerah Kabupaten Mukomuko, Kota Surakarta, dan Kota Bogor*

**Syofina Dwi Putri Aritonang**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Indonesia

**Ahmad Nugroho**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Indonesia

**Nabila Syahrani**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Indonesia

**Riana Susmayanti**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Indonesia

---

## **Abstrak**

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan pemerintah daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri yang dilandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) harus dibentuk dengan tepat agar mencerminkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat apa saja yang perlu diatur dan diselesaikan. Perda seharusnya sejalan dengan asas peraturan perundang-undangan. Namun, data Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah menyatakan sampai tahun 2021 setidaknya terdapat 347 Perda yang masih bermasalah, seperti Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa, serta Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Mengacu pada permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang mengacu pada bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian ini menunjukkan Perda yang menjadi objek penelitian bermasalah dalam pemberlakuannya. Permasalahan tersebut seperti adanya konflik norma antara Perda dengan aturan hukum di atasnya serta Perda yang berbeda substansinya dengan putusan-putusan yang terbaru menguji peraturan yang dijadikan pedoman oleh Perda tersebut, yang akhirnya mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum di masyarakat. Oleh karena itu, pihak yang berwenang dapat segera merevisi maupun mencabut aturan tersebut.

**Kata Kunci:** Konflik Norma, Asas Perundang-undangan, Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah.

## **Abstract**

Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia stipulates that regional governments can carry out their own government affairs based on the principles of autonomy and assistance duties. Regional regulations must be formed appropriately to reflect the needs of society and what needs to be regulated and resolved. So regional regulations must be in line with the guidelines on the principles of statutory regulations. However, as KPPOD data states, up to 2021 there are at least 347 regional regulations that are still problematic. For example, Surakarta City Regional Regulation Number 4 of 2011 concerning Regional Taxes, Mukomuko Regency Regional Regulation

*Number 5 of 2016 concerning Muslim and Muslim Dress for Students, and Bogor City Regional Regulation Number 10 of 2018 concerning Non-Smoking Areas. The research uses normative juridical research methods with a statutory and regulatory approach, with primary and secondary legal materials. The technique for collecting legal materials in this research was carried out using documentation studies. The results of the research show that the regional regulations that the author used as a case study in this research have problems in their implementation. These problems include conflicts of norms and regional regulations that differ in substance from the latest decisions testing the regulations used as guidelines by these regional regulations, which ultimately result s in the emergence of legal uncertainty in society. Therefore, the competent authorities can immediately revise or revoke these regulations.*

**Keywords:** Principles of Statutory Regulations, Regional Government, Regional Regulations.

## I. PENDAHULUAN

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan Perda adalah kesesuaian dan sinkronisasi dengan perundang-undangan lainnya. Sampai akhir 2016 ter data lebih dari 3000 Perda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri di mana proses pembuatan Perda jelas sangat menghabiskan nominal keuangan negara.<sup>1</sup> Dengan demikian, pembentukan Perda saat ini menunjukkan masih tidak konsisten dengan bunyi amanat dari pembentukan undang-undang. Terdapat faktor-faktor yang mendasari muatan Perda yang dirancang tidak sesuai dengan substansi bahkan bertentangan dengan aturan di atasnya seperti hubungan antara instansi Pemerintah dengan aparat di daerah yang selama ini masih kurang efektif. Selain itu, optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dan Anggota Dewan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota yang saat ini juga menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya.

Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi

---

<sup>1</sup> Kompas Cyber Media, "Tjahjo: Persoalan Perbatasan yang Masih Rumit dengan Malaysia", (19 May 2016), [online: KOMPAS.com <https://nasional.kompas.com/read/xml/2016/05/19/18173791/tjahjo.persoalan.perbatasan.yang.masih.rumit.dengan.malaysia>](https://nasional.kompas.com/read/xml/2016/05/19/18173791/tjahjo.persoalan.perbatasan.yang.masih.rumit.dengan.malaysia).

khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda terdiri atas:<sup>2</sup>

1. Perda Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Perda Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Perda Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Perda Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Perda Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Perda Provinsi.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda yang diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid*, *legal certainty*), hal tersebut harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain.<sup>3</sup>

Urusan pemerintahan konkuren dan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11-14 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Perda telah diatur dengan jelas dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

---

<sup>2</sup> W Bagir Manan Riawan & Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009).

<sup>3</sup> Abdul Gani, *Hukum dan Politik* (Jakarta: Ghalia, 1990).

Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 jo Pasal 237 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 250 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 250 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Terdapat beberapa Perda yang masih belum selaras dengan perundang-undangan di atasnya, baik dari muatan undang-undang atau peraturan di atasnya. Di dalam kepenuhisan ini di jelaskan ada beberapa Perda antara lainnya adalah Perda kota Bogor, Perda Mukomuko dan Perda Surakarta.

Pertama, di kota Bogor Sejumlah pedagang tradisional dan usaha kecil menengah (UKM) mengajukan permohonan uji materiil (*judicial review*) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Perda KTR) ke Mahkamah Agung (MA). Gugatan tersebut telah dilayangkan pada 5 Desember 2019 dan sudah tercatat dengan Nomor Perkara 4P/HUM/2020. Perwakilan pedagang, Mochammad Herlangga menyatakan Perda KTR Bogor cacat hukum karena dalam pembentukannya tidak mengikuti aturan perundang-undangan yang berlaku serta mengandung ketentuan yang jauh di luar kewajaran.<sup>4</sup> Salah satu yang dipersoalkan yaitu pasal 16 ayat 2 mengenai larangan pemajangan (*display*) produk rokok. Ini adalah ketentuan yang sama dengan Pasal 16 Perda KTR Bogor Nomor 12 Tahun 2009 yang keliru dan melanggar hukum sudah diakui Pemerintah Kota Bogor. Pengakuan kekeliruan dan pelanggaran hukum itu telah dicantumkan dalam Berita Acara Kesepakatan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-litigasi tanggal 20 September 2018 yang digagas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Akibatnya, muncul keresahan para pelaku usaha akibat ketidakpastian usaha. Berbagai kontroversi, reaksi-reaksi negatif serta kecaman serta kritik dari para pemangku kepentingan dan berbagai lapisan masyarakat juga turut mengemuka. Perda KTR Bogor merupakan contoh produk hukum yang tak konsisten.

Larangan yang tertera pada Pasal 16 Perda KTR Bogor No 10 Tahun 2018 merugikan hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar dan jelas terkait suatu produk. PP Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan, masih memperbolehkan pemajangan produk. Larangan yang tertera pada Pasal 16 Perda KTR Bogor Nomor 10 Tahun 2018 merugikan hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar dan jelas terkait suatu produk. Larangan pemajangan produk rokok yang bertabrakan dengan aturan di atasnya juga

---

<sup>4</sup> Tim detikcom, "Dilarang Pajang Display Rokok, Pedagang Kecil Gugat Perda Kota Bogor ke MA", online: *detiknews* <<https://news.detik.com/berita/d-4877292/dilarang-pajang-display-rokok-pedagang-kecil-gugat-perda-kota-bogor-ke-ma>>.

dipandang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha. Dalam Putusan ini Mahkamah Agung menolak masalah Perda yang bermasalah dibuktikan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 4/P/HUM/2020. Menolak permohonan keberatan uji materiil para pemohon terhadap Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018, tentang Perubahan Atas Perda Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok untuk seluruhnya atau setidaknya- tidaknya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Akan tetapi, di dalam putusan ini tertulis nomenklatur seperti

“Bahwa hal-hal tersebut di atas juga telah sesuai dengan Berita Acara Kesepakatan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-litigasi tanggal 20 September 2018 (Bukti P-2a dan Bukti P-2b), di mana Pemerintah Kota Bogor sendiri telah mengakui adanya kekeliruan dan pelanggaran hukum atas penerbitan Perda Bogor 12/2009 yang diubah dengan Perda Bogor 10/2018”

Kedua, Perda mengenai pajak daerah di kota Surakarta ini mengatur beberapa ketentuan mengenai pengenaan pajak, salah satunya adalah mengenai penetapan tarik pajak hiburan golf sebesar 30% yang terdapat pada Pasal 19 huruf k. Adapun ketentuan tersebut sejatinya merupakan aturan pelaksana dari Pasal 42 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, hal tersebut dibuktikan sebagaimana bagian mengingat angka 8 pada Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011. Namun, Pasal 42 ayat (2) huruf g melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011 mengenai Pengujian UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dinyatakan bertentangan dengan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu pula pasal tersebut sudah tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Ketiga, Perda di Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa juga mengalami permasalahan. Penerapan otonomi daerah membuka peluang yang setiap daerah untuk menafsirkan otonomi tersebut termasuk dengan membuat beragam Perda. Muncul fenomena banyak Perda yang mengatur persoalan mengenai keberagaman seseorang dan/atau kelompok dengan maksud melindungi, mempertahankan dan/atau menjaga berbagai karakteristik khas daerahnya.<sup>5</sup> Desentralisasi memberi ruang yang lebih bagi pemerintah daerah untuk membuat Perda dan peraturan lokal lainnya, termasuk Perda yang bernuansa Islam. Pada tahun 1999, jumlah Perda Syariah di seluruh Indonesia hanya ada empat, yang tersebar di empat kabupaten dan kota. Jumlah ini meningkat tajam dalam kurun waktu satu dekade terakhir. Pada tahun 2013, jumlah Perda Syariah di seluruh Indonesia mencapai lebih dari 400 buah.<sup>6</sup> Meskipun tidak ada Perda yang secara eksplisit menyebutkan Perda tersebut adalah Perda syariah, isi Perda tersebut secara implisit bernuansa syariat Islam. Formalisasi syariah Islam dalam materi muatan Perda sangat beragam, misalnya bagaimana berbusana muslim muslimah. Adapun contoh Perda bernuansa Islam adalah

---

<sup>5</sup> Hayatun Na'imah & Bahjatul Mardhiah, “Perda Berbasis Syari’ah dan Hubungan Negara -Agama dalam Perspektif Pancasila” (2017) 15:2 Mazahib 151-167.

<sup>6</sup> Cholida Hanum, “Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia” (2017) 7:1 41-63.

Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Perda syariah atau Perda berbasis syariah dan implementasinya banyak menimbulkan kontroversi, bukan saja dari kalangan non-muslim yang menganggapnya sebagai Perda diskriminatif, namun dari kalangan muslim pun serta para ahli hukum tata negara tidak jarang yang menolak pemberlakuan Perda ini karena dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.<sup>7</sup>

Pro kontra masalah Perda syariah ini sudah terjadi sejak lama hingga kini. Perda yang mengacu dan bernuansa pada syariah yang sudah diundangkan di berbagai daerah menurut Pudjo Suharso adalah Perda yang cukup menjadi isu untuk ditelaah.<sup>8</sup> Namun, hal ini tidak dapat disamakan dengan Aceh yang merupakan daerah istimewa dan memiliki qonun. Setiap produk hukum tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan harus memenuhi asas materi muatan dalam UU PPPU. Pancasila menurut UU PPPU sebagai sumber segala sumber hukum negara sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan perundang-undangan termasuk Perda tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.<sup>9</sup>

Pada fakta empirisnya masih sangat banyak Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Uraian di atas adalah salah satu contoh kecil dari ketidak harmonisan peraturan perundang-undangan. dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, tidak mampu mewadahi konteks sosial setempat, bertentangan dengan kepentingan umum, dan tidak aspiratif. Perda semacam ini direkomendasikan untuk direvisi dan/atau dibatalkan.

Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Normatif dengan metode Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder, yang diperoleh oleh penulis dari penelusuran bahan hukum berupa studi pustaka serta akan dianalisis dengan menggunakan teknik argumentatif yaitu penulis yang di dalam penelitian ini akan menentukan sikap yang didasarkan pada hasil penelusuran bahan hukum dengan memberikan argumentasi berupa telaah kritis maupun ulasan dari beberapa pandangan dalam menjawab penelitian ini.

## II. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau yang sering pula disebut sebagai *doctrinal research* yang menelaah suatu topik permasalahan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Sifat penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian preskriptif.<sup>10</sup> Penelitian preskriptif

---

<sup>7</sup> Ari Wibowo, "Pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan Indonesia" (2007) 14:3 Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM 413-435.

<sup>8</sup> Pudjo Suharso, "Pro Kontra Implementasi Perda Syariah (Tinjauan Elemen Masyarakat)" (2006) 16 Al-Mawarid: Jurnal Hukum Islam 180-190.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Depok: Rajawali Pers, 2017).

<sup>10</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi* (Bandung: ALFABETA CV, 2017).

(*prescriptive research*), yaitu penelitian yang memiliki tujuan untuk memberikan suatu gambaran maupun merumuskan masalah sesuai dengan keadaan dan fakta yang terjadi.<sup>11</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perda-perda yang dianggap memiliki permasalahan hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan ataupun melalui penelusuran (*searching*) baik melalui toko buku, perpustakaan, internet serta tempat-tempat lainnya yang menyediakan sumber yang berkenaan dengan permasalahan penelitian.<sup>12</sup> Adapun Teknik analisis bahan hukum dilakukan melalui langkah-langkah berikut : (a) mengidentifikasi sumber bahan hukum di mana bahan tersebut akan diperoleh melalui katalog perpustakaan atau langsung pada sumbernya; (b) menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan peneliti melalui daftar isi pada produk hukum tersebut; (c) mencatat dan mengutip bahan hukum yang diperlukan peneliti pada lembar catatan yang telah disiapkan secara khusus pula dengan pemberian tanda pada setiap bahan hukum berdasarkan klasifikasi sumber bahan hukumnya dan aturan perolehannya; dan (d) menganalisis berbagai bahan hukum yang diperoleh itu sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian; (e) menarik kesimpulan dan (f) mengajukan saran.

### III. PEMBAHASAN

#### A. *Problematika Pelaksanaan yang terjadi pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011, Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016, serta Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018.*

Hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia telah diatur pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila merujuk kepada teori model hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah milik Clarke dan Steward hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah dapat terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

- 1) *The Relative Autonomy Model*, yaitu pemerintah pusat yang memberikan kebebasan yang relative besar kepada pemerintah daerah dengan syarat tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat;
- 2) *The Agency Model*, yaitu model hubungan dimana pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadannya terlihat lebih seperti agen pemerintah pusat yang memiliki tugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat;

---

<sup>11</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Pers, 2020).

<sup>12</sup> *Ibid.*

- 3) *The Interaction Model*, yaitu bentuk model hubungan di mana kedudukan peran pemerintah daerah dapat ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>13</sup>

Salah satu bentuk implementasi hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia adalah dengan diperbolehkannya pemerintah daerah membuat peraturan daerahnya sendiri. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat Perda yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) menyatakan bahwa:

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”<sup>14</sup>

Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda. Oleh karena itu, Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana aturan hukum lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid*, legal certainty). Untuk berfungsinya kepastian hukum tersebut tentunya aturan hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan, terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain.

Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (yang selanjutnya disingkat UUP3) menyatakan bahwa:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah 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.”<sup>15</sup>

Perda memiliki kedudukan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintahan daerah, oleh karena itu menjadi penting bahwa Perda perlu untuk disusun secara tepat baik secara materil maupun formil sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun sayangnya, sampai dengan tahun 2021 silam Analisis Kebijakan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (yang

<sup>13</sup> Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” (2017) 23:2 JMH 186–199.

<sup>14</sup> *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 18 (6).

<sup>15</sup> *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 14.



selanjutnya disingkat KPPO) menyatakan masih menemukan sekitar 347 Perda yang tergolong bermasalah.<sup>16</sup> Terdapat faktor-faktor yang mendasari Perda yang dirancang tidak sesuai dengan substansi bahkan bertentangan dengan aturan di atasnya seperti hubungan antara instansi Pemerintah dengan aparat di daerah yang selama ini masih kurang efektif, selain itu optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dan Anggota Dewan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota yang saat ini juga menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya. Beberapa contoh Perda bermasalah ditemukan pada beberapa daerah di Indonesia. Tumpang tindih aturan hukum yang terjadi antara Peraturan Pemerintah dengan Perda:

*1. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.*

Problematika pelaksanaan Perda kota surakarta pada pasal 19 huruf k, ketentuan tersebut merupakan aturan pelaksana dari Pasal 42 ayat (2) UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di mana aturan tersebut mengenai pengenaan pajak hiburan golf sebesar 30 %. Penempatan golf sebagai hiburan dalam Pasal 42 ayat (2) huruf g UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berakibat pada adanya pembebanan pajak tambahan yaitu Pajak Hiburan, dimana golf dianggap sebagai hiburan, yang harus disetorkan kepada Pemerintah Daerah dengan besaran berdasarkan Perda masing-masing.

Hal tersebut menyebabkan adanya pembebanan yang memberatkan wajib pajak dimana para Pemohon yang seharusnya memiliki kedudukan hukum sebagai pelaku usaha di bidang olahraga juga ditempatkan sebagai pelaku usaha di bidang jasa hiburan, yang mengakibatkan para Pemohon harus menanggung beban pajak yang tidak sama dengan pelaku usaha di bidang olahraga lain yang memiliki kategori sama dengan olahraga golf dan juga penyedia jasa lapangan olahraga yang lain.

Pasal 42 ayat (2) UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di kota surakarta telah menempatkan olahraga golf dalam satu kategori hiburan seperti diskotik, karaoke, klab malam, panti pijat, refleksi, mandi uap/spa, dan lain sebagainya. Pengkategorian tersebut akan merubah pencitraan golf dari sebuah olahraga menjadi sebuah hiburan. Hal ini akan menggiring pemahaman yang salah dalam masyarakat karena masyarakat nantinya dapat memiliki anggapan bahwa melakukan kegiatan-kegiatan seperti pergi ke diskotik, karaoke, klab malam dan lain sebagainya adalah sama dengan melakukan kegiatan olahraga. Adanya perbedaan yang signifikan tersebut membuktikan bahwa Pasal 42 ayat (2) huruf g UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) dan 28 I ayat (2) UUD 1945 yang secara tegas mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Perlindungan terhadap hak-hak setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama

---

<sup>16</sup> antaranewscom, "KPPPOD temukan 347 peraturan daerah bermasalah", (14 April 2021), online: *Antara News* <<https://www.antaraneews.com/berita/2101386/kppod-temukan-347-peraturan-daerah-bermasalah>>.

dihadapan hukum dilindungi oleh konstitusi Republik Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang mengatur hal sebagai berikut:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Selain menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, konstitusi Republik Indonesia juga mengatur bahwasannya setiap orang berhak atas kebebasan dari setiap bentuk perlakuan diskriminatif atas dasar apapun, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yaitu:

“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.”

## *2. Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa.*

Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa, Perda ini memiliki tujuan untuk memberikan patokan norma dalam berpakaian muslim dan muslimah kepada masyarakat dalam kehidupan sehari-hari sebagai wujud keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT. Setiap siswa yang beragama Islam diwajibkan berbusana muslim dan muslimah dan dilaksanakan pada lembaga pendidikan formal dan non formal dan pakaian muslim yang dikenakan tidak tembus pandang dan tidak ketat. Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda ini dilakukan oleh instansi teknis yang membidangi dan atau pejabat lain yang di tunjuk kepala daerah berdasarkan keputusan bupati serta seluruh lapisan masyarakat.

Secara praktik empiris Perda Mukomuko menuai kontroversi, bukan saja dari kalangan non-muslim yang menganggapnya sebagai Perda diskriminatif, namun dari kalangan muslim pun serta para ahli hukum tata negara tidak jarang yang menolak pemberlakuan Perda ini karena dianggap tidak sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia. Perda tersebut merupakan Perda berbasis syariah. Adapun pada dasarnya Perda berbasis syariah di Indonesia dalam pelaksanaannya telah banyak menimbulkan pendapat pro dan kontra yang datang tidak hanya dari kalangan non muslim namun juga dari kalangan muslim serta para ahli hukum tatanegara juga menganggap Perda berbasis syariah sebagai aturan yang diskriminatif karena tidak dianggap sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia serta keberagaman yang terdapat pada masyarakat Indonesia.

Perda tersebut tidak memikirkan semua golongan, indonesia merupakan negara pluralisme atau terkenal dengan negara keberagam yang sangat tinggi. Di dalam Perda tersebut mengedepankan satu golongan tanpa melihat keadilan dari golongan yang lain, bisa di katakan Perda tersebut dianggap diskriminatif dan melanggar hak kebebasan golongan lain. Jika dikaitkan dengan menggunakan asas peraturan perundang-undangan yang berlaku sejatinya telah melanggar beberapa asas yang terdapat pada Pasal 6 huruf

e, f, g dan h UUP3 yaitu, asas kesusantaraan, asas Bhinneka Tunggal Ika, asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan hukum.

### 3. *Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok.*

Pasal 7 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 mengatur beberapa tempat yang termasuk sebagai wilayah KTR di kota Bogor yang terdiri atas 9 (sembilan) tempat.<sup>17</sup> Perda tersebut bertujuan memberikan perlindungan dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif dan atau perokok pasif, jaminan atas ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat kota Bogor, menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari asap rokok, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Namun sayangnya, berbanding terbalik dengan tujuan dari pembuatan Perda tersebut, pada pemberlakuannya di masyarakat justru menimbulkan banyak problematika. Salah satu problematika yang muncul dari pemberlakuan Perda tersebut adalah disebabkan dengan adanya benturan hukum yang terjadi. Pertentangan hukum tersebut menandakan adanya ketidakkonsistenan aturan terdapat pada Perda tersebut. Inkonsistensi tersebut khususnya terjadi pada Pasal 16 ayat (2) Perda Nomor 10 Tahun 2018 dengan Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2012 yang secara urutan hierarki perundang-undangan telah jelas berada diatas Perda kedudukannya. Adapun bunyi dari kedua pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018:

“Selain larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan “disini tersedia rok”.<sup>18</sup>

Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2012:

“Larangan kegiatan menjual, mengiklankan, dan mempromosikan Produk Tembakau tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan penjualan Produk Tembakau di lingkungan Kawasan Tanpa Rokok.”<sup>19</sup>

Apabila melihat bunyi klausul dari kedua pasal tersebut sejatinya dapat disimpulkan bahwa salah satu poin penting yang terdapat pada Perda tersebut ialah ketentuan yang melarang pemajangan produk rokok di etalase toko. Sementara di PP Nomor 109 Tahun 2012 pemajangan produk rokok di etalase toko masih diperbolehkan.

---

<sup>17</sup> Vide. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyatakan bahwa : “ (2) Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tempat umum; b. tempat kerja; c. tempat ibadah; d. tempat bermain dan/atau berkumpulnya anak-anak; e. kendaraan angkutan umum; f. lingkungan tempat proses belajar mengajar; g. sarana kesehatan; h. sarana olahraga; dan i. tempat lainnya yang ditetapkan.”

<sup>18</sup> Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

<sup>19</sup> Pasal 50 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

Akibatnya, benturan norma tersebut menimbulkan masalah lebih lanjut, seperti masyarakat yang mendapat ketidakpastian hukum akan aturan mana yang berlaku. Selain itu pula, banyak masyarakat yang merasa bahwa hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar dan jelas terkait suatu produk rokok telah terlanggar. Sementara bagi para pedagang dan pengusaha rokok berpotensi mengalami omset pemasukan yang menurun.

Merespons penerbitan Perda tersebut para pedagang rokok dan usaha kecil menengah (UKM) Kota Bogor mengajukan permohonan uji materiil *Judicial Review* Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 yang. Gugatan tersebut telah dilayangkan dengan Nomor Perkara 4P/HUM/2020. Akan tetapi, gugatan tersebut dinyatakan ditolak oleh MA dengan alasan majelis hakim lebih mengutamakan alasan kesehatan masyarakat kota Bogor, namun tanpa lebih lanjut mempertimbangkan aspek ekonomi yang berdampak bagi para pengusahaan rokok terkait di kota Bogor. Oleh karena itu penulis berpendapat, walaupun telah ada putusan MA mengenai uji materiil Perda Nomor 10 Tahun 2018, putusan tersebut sejatinya belum dapat menjawab secara keseluruhan problematika yang muncul akibat adanya penerbitan Perda, terutama mengenai hal *conflict of norm* yang terjadi antara Pasal 16 ayat (2) Perda Nomor 10 Tahun 2018 dengan Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2012.

Oleh karena itu, melihat Perda yang bermasalah atau bertentangan terdapat ketidak efektifan aturan yang berlaku di Masyarakat mengakibatkan ketidak pastian hukum. Penulis berpendapat teori kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hal yang sangat penting terutama dalam mengatasi permasalahan tersebut dari segi aspek kepastian dan efektifitas pelaksanaan. Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut merupakan kepastian hukum.

B. *Upaya penyelesaian terhadap peraturan daerah bermasalah berdasarkan perspektif asas peraturan perundang-undangan (studi kasus : Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011, Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016, serta Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018).*

1. *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.*

Perda mengenai pajak daerah di kota Surakarta ini mengatur beberapa ketentuan mengenai pengenaan pajak, salah satunya adalah mengenai penetapan tarik pajak hiburan golf sebesar 30% yang terdapat pada Pasal 19 huruf k. Adapun ketentuan tersebut sejatinya merupakan aturan pelaksana dari Pasal 42 ayat (2) huruf g UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, hal tersebut dibuktikan sebagaimana bagian mengingat angka 8 pada Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011. Namun, Pasal 42 ayat (2) huruf g melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011 mengenai Pengujian UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dinyatakan bertentangan dengan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu pula pasal tersebut sudah tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Adapun pada intinya alasan permohonan pada putusan tersebut adalah sebagai berikut:

“Penempatan golf sebagai hiburan dalam Pasal 42 ayat (2) huruf g UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berakibat pada pembebanan pajak yang berbeda antara para Pemohon dengan para pelaku olahraga lainnya yang juga bergerak di bidang penyediaan jasa lapangan olahraga. Tentunya pembebanan tersebut tidak hanya merugikan para Pemohon selaku wajib pajak, tetapi juga akan sangat merugikan para pemain/atlet golf sebagai subjek hukum yang dibebankan pajak hiburan manakala mereka berolahraga dengan menggunakan sarana berupa lapangan golf. . Dengan demikian, telah terbukti bahwa pemberlakuan frasa “golf” dalam Pasal 42 ayat (2) huruf g UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah membuat perbedaan kedudukan hukum antara pelaku usaha di bidang olahraga golf dengan pelaku usaha di bidang olahraga lainnya, dan dengan demikian, telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan 28I ayat (1) UUD 1945.”<sup>20</sup>

Melalui putusan tersebut sejatinya dapat diketahui bahwa Pasal 42 ayat (2) huruf g yang terdapat pada UU Nomor 28 Tahun 2009 yang menjadi aturan pedoman bagi Pasal 19 huruf K Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011 sudah tidak dijadikan pedoman kembali karena sudah dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun, sampai dengan saat ini belum ada perubahan substansi yang dilakukan pada Perda tersebut. Hal ini tentu saja telah melanggar asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan yang terdapat pada Pasal 5 huruf c UUP.<sup>21</sup> Mengenai permasalahan tersebut penulis menyarankan agar Pemkot Surakarta dapat segera merevisi dengan mencabut pasal-pasal yang bertentangan tersebut agar tidak terjadi konflik hierarki perundang-undangan lebih lanjut.

## *2. Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa.*

Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 berdasarkan bagian menimbanginya dinyatakan dibentuk sebagai salah satu implementasi pelaksanaan syariat agama khususnya umat Islam dalam berpakaian menutup aurat dalam kehidupan sehari-hari, oleh karena itu dalam aturan ini menentukan pakaian-pakaian tertentu apa saja yang diperbolehkan dipakai oleh para muslim dan muslimah. Berdasarkan penjelasan tersebut, sejatinya Perda ini memiliki tujuan yang positif untuk menegakkan syariat agama Islam, namun sayangnya pada pelaksanaannya Perda ini justru menimbulkan permasalahan baru, misalnya saja memunculkan kecemburuan sosial bagi umat nonislam yang juga akan berpotensi menimbulkan ancaman terhadap ketertiban umum

---

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 52/PUU-IX/2011 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, 10.

<sup>21</sup> *Vide.* Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan “*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.”

kedepannya. Hal tersebut disebabkan karena Perda ini hanya mencakup ruang lingkup umat muslim saja.<sup>22</sup>

Perda tersebut sejatinya merupakan salah satu Perda berbasis syariah. Adapun pada dasarnya Perda berbasis syariah di Indonesia dalam pelaksanaannya telah banyak menimbulkan pendapat pro dan kontra yang datang tidak hanya dari kalangan non muslim namun juga dari kalangan muslim serta para ahli hukum tatanegara juga menganggap Perda berbasis syariah sebagai aturan yang diskriminatif karena tidak dianggap sesuai dengan hukum ketatanegaraan Indonesia serta keberagaman yang terdapat pada masyarakat Indonesia.<sup>23</sup>

Apabila dianalisis secara lebih mendalam Perda ini juga dapat dikatakan bertentangan dengan hak asasi manusia (yang selanjutnya disingkat HAM) yang didasarkan pada beberapa argumentasi misalnya saja seperti hak untuk memperoleh keadilan, namun dengan adanya Perda syariah tersebut yang hanya mengatur kepentingan umat muslim maka dapat dikatakan diskriminasi bagi para umat nonmuslim, dimana sebuah peraturan seharusnya dapat menjadi kebijakan yang melindungi masyarakat secara menyeluruh. Selain itu pula mengenai hak atas kebebasan seharusnya semua orang memiliki kebebasan pribadi termasuk kebebasan dalam berpakaian yang didasarkan pada kehendak serta keyakinannya sendiri maupun dalam hal agama tidak dapat dipaksa-paksakan karena dalam melaksanakan syariat Islam akan lebih tepat jika dikembalikan kepada urusan pribadi masing-masing orang dengan tuhan, namun dalam Perda ini justru seperti membatasi seseorang untuk mendapatkan hak atas kebebasan tersebut, terutama bagi para umat muslim.<sup>24</sup>

Permasalahan mengenai aturan yang bersifat diskriminasi dalam Perda tersebut apabila dianalisis menggunakan asas peraturan perundang-undangan yang berlaku sejatinya telah melanggar beberapa asas yang terdapat pada Pasal 6 huruf e,<sup>25</sup> f,<sup>26</sup> g<sup>27</sup> dan h,<sup>28</sup> UUP3 yaitu, asas kenusantaraan, asas Bhinneka Tunggal Ika, asas keadilan dan asas

<sup>22</sup> Robiatul Adawiyah & Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Analisis Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Berdasarkan Teori Peraturan Perundang-Undangan" (2020) 5:2 JJIH 37.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa : "Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

<sup>26</sup> *Vide.* Pasal 6 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa : "Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."

<sup>27</sup> *Vide.* Pasal 6 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa : "Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara."

<sup>28</sup> *Vide.* Pasal 6 huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa : "Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum

kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan yang pada intinya menentukan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keberagaman penduduk yang ada dan tidak boleh berisikan ketentuan yang membedakan latar belakang salah satunya adalah agama. Perda tersebut dikatakan sebagai aturan yang diskriminatif karena pada dasarnya Perda tersebut tidak dapat disamakan dengan Aceh misalnya yang memiliki status sebagai daerah istimewa dan memiliki qonun. Oleh karena itu, diperlukan adanya harmonisasi substansi dari Perda tersebut, karena pada dasarnya Perda yang merupakan aturan pelaksana dari sebuah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya, sebagaimana ketentuan Perda yang bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 6 UUP<sup>3</sup>.

### 3. *Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok.*

Tumpang tindih aturan hukum yang terjadi antara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (yang selanjutnya disingkat PP Nomor 109 Tahun 2012) dengan Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok (yang selanjutnya disingkat Perda Kota Bogor Nomor. 10 Tahun 2018) selain menyebabkan terlanggarnya asas *lex superior derogate legi inferiori* dalam tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan juga menimbulkan berbagai polemik di masyarakat

Pertentangan aturan yang terjadi pada kedua aturan hukum tersebut adalah pada Pasal 50 ayat (2) yang menyatakan bahwa masih diperbolehkan bagi para penjual rokok untuk mengiklankan dan mempromosikan produk tembakau di tempat yang digunakan untuk kegiatan penjualan produk tembakau di lingkungan kawasan tanpa rokok (yang selanjutnya disingkat KTR)<sup>29</sup> atau dengan kata lain para penjual masih diperbolehkan untuk memajang produk rokoknya di etalase. Hal tersebut bertolak belakang dengan Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 yang mengatur bahwa para penjual yang menjual rokok di tempat umum dilarang memperlihatkan secara jelas jenis, produk rokok, dan hanya diperbolehkan menunjukkan tanda tulisan “disini tersedia rokok”,<sup>30</sup> artinya adalah para penjual tidak diperbolehkan memajang produk rokoknya di etalase.

---

*dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.”*

<sup>29</sup> *Vide.* Pasal 50 ayat (2) Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan menyatakan bahwa, “(2) Larangan kegiatan menjual, mengiklankan, dan mempromosikan Produk Tembakau tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan penjualan Produk Tembakau di lingkungan Kawasan Tanpa Rokok.”

<sup>30</sup> *Vide.* Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyatakan bahwa, “(2) Selain larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan ”disini tersedia rokok”.

Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 sebagaimana pendapat Pengamat Ekonomi STIE Kesatuan, Syaifuddin Zuhdi berpotensi besar akan menurunkan omset pendapatan para pedagang maupun pengusaha rokok di kawasan Kota Bogor. Oleh karena itulah Perda tersebut juga dinilai tidak mempertimbangkan secara lebih lanjut mengenai sektor ekonomi.<sup>31</sup> Selain itu, secara aspek hierarki peraturan perundang-undangan isi dari Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 khususnya mengenai larangan pemajangan produk rokok di etalase pada tempat umum jelas telah bertentangan dengan aturan hukum di atasnya yaitu PP Nomor 109 Tahun 2012 sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Hal tersebut telah jelas melanggar asas *lex superior derogate legi inferiori* sebagaimana yang telah diimplementasikan pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (yang selanjutnya disingkat UUP3).<sup>32</sup>

Walaupun Mahkamah Agung (yang selanjutnya disingkat MA) melalui Putusan Nomor 4 P/HUM/2020 telah memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materil terhadap Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 yang hasilnya menolak permohonan keberatan hak uji materil dari para pemohon,<sup>33</sup> penulis berpendapat bahwa putusan tersebut kurang tepat karena dalam pertimbangannya majelis hakim tidak menjelaskan secara rinci alasan penolakan permohonan terutama pada bagian pemohon yang menilai Perda Nomor 10 Tahun 2018 bertentangan dengan PP Nomor 109 Tahun 2012. Majelis hakim dalam putusannya menyatakan :

“Bahwa secara normatif objek hak uji materil (HUM) tidak dapat dikatakan bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, namun perlu dipahami juga ketentuan lain bagi perlindungan terhadap orang lain dari pengaruh negatif produk tembakau....”;

Pertimbangan Majelis Hakim pada pernyataan tersebut menurut hemat penulis nampak seperti mengesampingkan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana terdapat pada Pasal 5 huruf c UUP3.<sup>34</sup> Pertimbangan Majelis Hakim terlihat hanya mementingkan 1

---

<sup>31</sup> “Pedagang di Kota Bogor Keluhkan Perda Kawasan Tanpa Rokok”, online: <<https://mediaindonesia.com/humaniora/169904/pedagang-di-kota-bogor-keluhkan-perda-kawasan-tanpa-rokok>>.

<sup>32</sup> Vide. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa, “(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.”

<sup>33</sup> Putusan Nomor 4 P/HUM/2020, h. 96.

<sup>34</sup> Vide. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa, “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.”



(satu) aspek saja, yaitu kesehatan. Hal tersebut menurut pendapat penulis kurang tepat karena dalam pemberlakuan suatu aturan hukum akan berimplikasi pada kehidupan banyak orang sehingga diperlukan pertimbangan dari berbagai aspek kehidupan yang seimbang, misalnya saja dari aspek ekonomi. Hal tersebut diperkuat kembali, bahwa pada pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tidak bertentangan dengan PP Nomor 109 Tahun 2012 tidak didasarkan dengan penjelasan mengenai kerugian-kerugian ekonomi yang berpotensi besar dialami pedagang dan pengusaha rokok di kota Bogor yang timbul akibat larangan pemajangan produk rokok di etalase.

Oleh karena itu, menurut penulis sebagai upaya penyelesaian tumpang tindih kedua aturan tersebut diperlukan adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi tersebut penulis dasarkan pada konsep yang terdapat pada asas *lex superior derogat legi inferiori* serta teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) oleh Hans Kelsen. Asas *lex superior derogat legi inferiori* memiliki makna bahwa suatu norma atau aturan hukum yang hierarkinya lebih tinggi akan mengesampingkan aturan hukum yang hierarkinya lebih rendah.<sup>35</sup> Sejalan dengan asas tersebut, Hans Kelsen mengemukakan pandangannya mengenai hierarki peraturan perundang-undangan melalui teorinya yaitu teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpandangan bahwa norma hukum itu adalah berjenjang-jenjang serta berlapis-lapis di dalam suatu tata susunan atau hierarki, misalnya saja seperti norma yang lebih rendah berlaku, bersumber serta berdasar pada norma yang lebih tinggi, sementara norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai dengan norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, bersifat fiktif dan hipotesis atau yang seringkali disebut Norma Dasar (*groundnorm*).<sup>36</sup>

Asas dan teori tersebut sejatinya di Indonesia sendiri telah diimplementasikan pemberlakuannya melalui UUP3, yang salah satu ketentuannya telah mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu pada Pasal 7 ayat (1) UUP3. Sehingga, pada dasarnya tumpang tindih norma yang terjadi antara Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2012 dengan Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tersebut dapat diselesaikan dengan analisis Pasal 7 ayat (1) UUP3. Pasal 7 ayat (1) huruf e dan g telah menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Perda kabupaten/kota secara urutan hierarki. Hal tersebut memiliki konsekuensi bahwa Perda kabupaten/kota merupakan aturan pelaksana Peraturan Pemerintah, sehingga menjadi wajib bahwa isi muatan substansi dari Perda kabupaten/kota harus sejalan dengan apa yang terdapat pada Peraturan Pemerintah.

Berkaitan dengan penjelasan tersebut, Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 merupakan aturan pelaksana dari PP Nomor 109 Tahun 2012, hal tersebut sebagaimana angka 5 bagian mengingat Perda Nomor 10 Tahun 2018. Oleh karena terdapat ketidaksinkronan antara Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018

---

<sup>35</sup> Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum" (2020) 16:3 305–325.

<sup>36</sup> Gede Marhandra et al Atmaja, *Hukum Perundang-Undangan* (Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia).

dengan Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2019 maka berdasarkan analisis asas *lex superior derogat legi inferiori* serta teori jenjang norma milik Hans Kelsen telah terlihat jelas bahwa Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya yaitu PP Nomor 109 Tahun 2019. Oleh karena itu menurut hemat penulis, agar tercipta peraturan perundang-undangan yang baik dan agar pemberlakukannya tidak menimbulkan ketidakpastian di masyarakat, maka Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 perlu direvisi agar sejalan dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 50 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2012.

#### IV. PENUTUP

Analisis Kebijakan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyatakan sampai dengan tahun 2021 setidaknya terdapat 347 Perda yang masih bermasalah. Berdasarkan hasil analisis penulis Perda tersebut misalnya saja seperti Perda Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2011, Perda Kab. Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 serta Perda Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2016. Masing-masing Perda tersebut dalam pelaksanaannya masih bermasalah mulai dari aturan yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi sampai dengan substansi menimbulkan diskriminasi. Pada dasarnya asas peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 5 dan 6 UUP3 telah memberikan pedoman dalam pembuatan suatu aturan hukum, namun kenyatannya masih saja banyak Perda yang belum mengimplementasikan asas-asas tersebut.

Oleh karena itu, penulis menyarankan agar para pihak yang berwenang dalam membuat Perda seharusnya memperhatikan terlebih dahulu mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan baik Perda yang bermasalah pada pelaksanaannya agar dapat segera diubah atau dicabut.

#### V. DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang* (Depok: Rajawali Pers, 2017).  
Atmaja, Gede Marhandra et all, *Hukum Perundang-Undangan* (Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia).  
Gani, Abdul, *Hukum dan Politik* (Jakarta: Ghalia, 1990).  
Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi* (Bandung: ALFABETA CV, 2017).  
Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Pers, 2020).  
Riawan, W Bagir Manan & Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009).

##### Jurnal

- Adawiyah, Robiatul & Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Analisis Perda Kabupaten Mukomuko Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah Bagi Siswa Berdasarkan Teori Peraturan Perundang-Undangan" (2020) 5:2 JJIH 37.

- Hanum, Cholida, “Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia” (2017) 7:1 41–63.
- Irfani, Nurfaqih, “ASAS LEX SUPERIOR, LEX SPECIALIS, DAN LEX POSTERIOR: PEMAKNAN, PROBLEMATIKA, DAN PENGGUNAANNYA DALAM PENALARAN DAN ARGUMENTASI HUKUM” (2020) 16:3 305–325.
- Na’imah, Hayatun & Bahjatul Mardhiah, “Perda Berbasis Syari’ah dan Hubungan Negara-Agama dalam Perspektif Pancasila” (2017) 15:2 Mazahib 151–167.
- Nur Wijayanti, Septi, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” (2017) 23:2 JMH 186–199.
- Suharso, Pudjo, “Pro Kontra Implementasi Perda Syariah (Tinjauan Elemen Masyarakat)” (2006) 16 Al-Mawarid: Jurnal Hukum Islam 180–190.
- Wibowo, Ari, “Pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan Indonesia” (2007) 14:3 Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM 413–435.

#### **Sumber Berita**

- antaranewscom, “KPPOD temukan 347 peraturan daerah bermasalah”, (14 April 2021), online: *Antara News* <<https://www.antaranews.com/berita/2101386/kppod-temukan-347-peraturan-daerah-bermasalah>>.
- detikcom, Tim, “Dilarang Pajang Display Rokok, Pedagang Kecil Gugat Perda Kota Bogor ke MA”, online: *detiknews* <<https://news.detik.com/berita/d-4877292/dilarang-pajang-display-rokok-pedagang-kecil-gugat-perda-kota-bogor-ke-ma>>.
- Media, Kompas Cyber, “Tjahjo: Persoalan Perbatasan yang Masih Rumit dengan Malaysia”, (19 May 2016), online: *KOMPAS.com* <<https://nasional.kompas.com/read/xml/2016/05/19/18173791/tjahjo.persoalan.perbatasan.yang.masih.rumit.dengan.malaysia>>.
- “Pedagang di Kota Bogor Keluhkan Perda Kawasan Tanpa Rokok”, online: <<https://mediaindonesia.com/humaniora/169904/pedagang-di-kota-bogor-keluhkan-perda-kawasan-tanpa-rokok>>.

#### **Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan
- Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok.