



YUSTITIA

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NGURAH RAI

KONSISTENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEPEGAWAIAN

Oleh

Adrie, S.¹

I Ketut Suardita²

¹Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai, e-mail: adsadho@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail: ketut_suardita@unud.ac.id

ABSTRAK

Kewenangan pemerintahan sedikit banyaknya diserahkan kepada pemerintah daerah seperti halnya peraturan perundang-undangan melalui pembentukan peraturan daerah (Perda) yang juga harus memenuhi syarat-syarat seperti konsisten dalam perumusan kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Tujuan dari karya ilmiah ini adalah untuk mengetahui proses pembentukan peraturan daerah dalam perspektif hukum kepegawaian dan untuk mengetahui konsistensi pembentukan peraturan daerah berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian. Penulisan karya tulis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif menggunakan studi kepustakaan dengan cara menginventarisasikan dan mengutip buku-buku literatur ilmu hukum, ketentuan perundang-undangan serta karangan-karangan ilmiah dan catatan-catatan kuliah yang ada kaitannya dengan penulisan karya ilmiah ini.

Kesimpulan dari penulisan karya ilmiah ini antara lain (1) proses pembentukan peraturan daerah (Perda) dalam perspektif hukum kepegawaian terdiri dari tiga tahap, yaitu (a) proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perda; (b) proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD; (c) proses pengesahan oleh Bupati dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah; (2) konsistensi pembentukan peraturan daerah (Perda) berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian dengan komitmen hukum yang harus ditegakkan agar Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat tidak melanggar hierarki dan melanggar konstitusi dan bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menaati ketentuan dapat dijatuhi Hukuman Disiplin sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai.

Kata kunci: pembentukan peraturan daerah, hierarki perundang-undangan dan disiplin pegawai.

ABSTRACT

Governmental authority is more or less left to regional governments as is the case with laws and regulations through the establishment of regional regulations (Perda) which must also meet conditions such as consistency in the formulation of standard structure and language, and the existence of a harmonized relationship between various laws and regulations. The purpose of this scientific work is to find out the process of forming regional regulations from the perspective of personnel law and to find out the consistency of the formation of regional regulations based on the hierarchy of legislation from the perspective of personnel law. The writing of this paper uses the normative legal research method using library research by inventorying and quoting legal science literature books, statutory provisions as well as scientific essays and lecture notes that are related to writing this scientific work.

The conclusions from writing this scientific paper include (1) the process of forming regional regulations (Perda) from the perspective of personnel law consists of three stages, namely (a) the process of preparing the draft Perda which is the process of drafting and designing within the DPRD or within the Regional Government, consisting of preparation of academic texts and draft regional regulations; (b) the process of obtaining approval, which is discussed in the DPRD; (c) the process of approval by the Regent and promulgation by the Regional Secretary; (2) the consistency of the formation of regional regulations (Perda) based on the hierarchy of legislation in the perspective of personnel law with legal commitments that must be enforced so that the Regional Regulations (Perda) made do not violate the hierarchy and violate the constitution and for Civil Servants who do not comply with the provisions can be subject to prosecution Discipline Punishment according to Government Regulation Number 94 of 2021 concerning Employee Discipline.

Keywords: *establishment of regional regulations, statutory hierarchies and employee discipline*

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kewenangan pemerintahan sedikit banyaknya diserahkan kepada pemerintah daerah dengan harapan dapat dijadikan sebagai ujung tombak pembangunan nasional agar terwujud kesejahteraan rakyat yang adil dan merata dan dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan di daerah maka harus ada kesesuaian antara pembuatan peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 13 menyebutkan 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."

Seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya yang berfungsi mewujudkan kepastian hukum, begitu juga dengan pembentukan peraturan daerah (Perda) yang harus juga memenuhi syarat-syarat tertentu seperti konsisten dalam perumusan kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah (Perda) mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen

kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan pada dasarnya peraturan daerah (Perda) merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan undang-undang yang lebih tinggi. Selain itu peraturan daerah (Perda) berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Adanya penetapan serangkaian proses yang harus dilalui dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) tujuannya adalah agar lebih terarah dan terkoordinasi seperti proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan yang mana sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan daerah (Perda) merupakan peraturan undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/wali kota) yang seluruh materi muatannya mencakup penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah yang tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah (Perda) dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan masyarakat di daerah berhak memberi masukan, baik secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena kalau bertentangan dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Peraturan daerah (Perda) diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita

Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimuat lengkap dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Fenomena penetapan peraturan daerah (Perda) tentu saja akan berdampak menjalar (*multiplier effect*) terhadap kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Untuk itulah kualitas pembentukan peraturan daerah (Perda) harus dibenahi dan kuantitasnya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat sehingga tercapai cita-cita otonomi daerah dalam negara kesatuan (*eenheidstaat*). Sebagai produk hukum daerah tentunya dalam struktur hierarki peraturan hukum perundang-undangan memberikan penjelasan tentang birokrasi pemerintahan dan lainnya karena dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) tidak ada batasan melainkan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang yang lebih tinggi serta

peraturan daerah (Perda) lainnya. Urgensi peraturan daerah (Perda) dalam upaya mewujudkan prinsip-prinsip otonomi daerah adalah peraturan daerah (Perda) memiliki fungsi yaitu sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, juga sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, dan juga sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perkembangan jaman membuat peran aparatur pemerintah semakin penting dan pemerintah menganggap perlu menetapkan kembali kedudukan, fungsi, tugas, dan organisasi yang mengelola kepegawaian di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 34 A sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian beserta petunjuk pelaksanaannya sebagaimana diatur dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah dimana dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintahan Daerah wajib mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah, maka untuk efisiensi dan efektifitas pemerintahan daerah, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai implementasinya diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Presiden Republik Indonesia Pasal 1 menyebutkan dalam

keputusan Presiden ini yang dimaksud dengan: Badan kepegawaian Daerah yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

Dalam melaksanakan tugas pokok Badan Kepegawaian Daerah menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah;
2. perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah;
3. penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah;
4. penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
5. Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
6. Penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
7. Penyiapan penetapan gaji, tunjangan, dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
8. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah;
9. Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah; dan

10. Penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.

Dari uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis ingin membahas lebih lanjut dalam karya ilmiah dengan judul Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah pada penulisan karya ilmiah ini antara lain:

1. Bagaimana proses pembentukan peraturan daerah dalam perspektif hukum kepegawaian?
2. Bagaimana konsistensi pembentukan peraturan daerah berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan karya ilmiah ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pembentukan peraturan daerah dalam perspektif hukum kepegawaian.
2. Untuk mengetahui konsistensi pembentukan peraturan daerah berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian.

II. LANDASAN TEORI

2.1 Teori Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan soal pengertian peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang

mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, pengertian perundang-undangan dalam arti materiil yang esensinya antara lain yaitu peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang, mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.¹

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah dan perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan adalah berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan dan berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan

1 Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, Cet. Ke 1 hlm. 5

perundangan tersebut.²

2.2 Teori Hierarki Norma Hans Kelsen

Teori hierarki norma tidak bisa dipisahkan dari pemikiran salah satu tokoh positivisme hukum yang sangat berpengaruh yakni Hans Kelsen. Didalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statis (*nomostatic*) dan sistem norma yang dinamis (*nomodynamics*). Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut sistem norma yang statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum tersebut diartikan bahwa, dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya.³

Sedangkan sistem norma dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara “pembentukannya” atau “penghapusannya”. Menurut Hans Kelsen norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya “*regressus*” ini berhenti pada suatu norma yang lebih tinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya dan dari mana asalnya. Norma dasar atau sering disebut “*grundnorm*”, “*basic norm*”, atau “*fundamental norm*” ini merupakan norma yang tertinggi yang berlaku tidak

bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara “*presupposed*”, yaitu ditetapkan lebih dulu oleh masyarakat. Dikatakan bahwa norma dasar ini berlakunya tidak bersumber dan tiak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, karena apabila norma dasar itu berlakunya masih bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, maka norma tersebut bukan norma yang tertinggi.⁴

Selanjutnya Kelsen mengemukakan teorinya tentang tata urutan atau susunan hierarkis dari tata hukum suatu negara, yaitu dengan mempostulasikan norma dasar, yakni konstitusi-dalam arti materiil adalah urutan tertinggi di dalam hukum nasional, sebagaimana yang ditegaskan Kelsen, bahwa: *the legal order ... is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on same level, but hierarchy of different levels of norms*. Menurut Kelsen pula, bahwa kendati konstitusi merupakan puncak tertinggi dalam hierarki norma hukum, namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya konflik atau penyimpangan peraturan dari konstitusi. Mengenai hal ini Kelsen mengemukakan *prinsiplex posteriori derogate priori* dan prinsip *desuetude* untuk mengatasi terjadinya konflik hukum tersebut. Gagasan Kelsen mengenai berjenjangnya lapisan norma hukum dalam suatu hierarki, kelak kemudian hari dikenal sebagai teori jenjang hierarki norma (*stufentheori*).⁵

2.3 Teori Hukum Kepegawaian

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata pegawai berarti orang yang bekerja pada Pemerintah (perusahaan dan sebagainya). Sedangkan negeri berarti

2 Ibid

3 Dayanto, 2013, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal Tahkim Vol. IX No. 2, Desember 2013, hlm. 129

4 Ibid, hlm. 130

5 Ibid.

negara atau pemerintah. Jadi Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.⁶ Menurut Kamus *Cambridge*, hukum adalah aturan, biasanya dibuat oleh pemerintah, yang digunakan untuk mengatur cara perilaku masyarakat. Hukum diartikan sebagai sistem aturan negara, kelompok, atau bidang kegiatan tertentu. Hukum juga berarti aturan umum yang menyatakan apa yang selalu terjadi ketika ada kondisi yang sama. Sedangkan *Encyclopaedia Britannica* mengartikan hukum adalah disiplin dan profesi yang berkaitan dengan kebiasaan, praktik dan aturan perilaku suatu komunitas yang diakui, mengikat oleh komunitas.⁷

Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa yang dinamakan dengan hukum kepegawaian yaitu peraturan yang secara resmi mengikat orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

III. METODOLOGI

Penulisan karya tulis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yakni penelitian yang dilakukan dengan menganalisis permasalahan dengan menggunakan azas-azas hukum dan prinsip-prinsip hukum, sejauh mana

ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasar dan landasan bagi permasalahan yang sedang dibahas dengan melakukan studi kepustakaan.⁸ Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menginventarisasikan dan mengutip buku-buku literatur ilmu hukum, ketentuan perundang-undangan serta karangan-karangan ilmiah dan catatan-catatan kuliah yang ada kaitannya dengan penulisan karya ilmiah ini.⁹

IV. PEMBAHASAN

4.1 Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan jenis peraturan undang-undang nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

6 Poerwadarminta, W.J.S., 1996, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 514

7 <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/30/200000969/pengertian-hukum-faktor-penting-pembuatan-dan-istilah-terkait-hukum?page=all> diakses tanggal 10 Maret 2023

8 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke -11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

9 Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 66

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pembentukan peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) tahapan perencanaan; (2) tahapan penyusunan; (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan.

Ada 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan perda, yaitu Prolegda (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011) dan Propemperda (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014). Walaupun istilahnya berbeda tetapi memiliki pengertian yang sama. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa pengertian prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan perda (Propemperda).

Adapun proses penyusunan Propemperda sebagaimana diatur dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

1. Perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
2. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda.
3. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD.
5. Dalam program pembentukan perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. APBD.
6. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:
 - a. penataan Kecamatan; dan
 - b. penataan Desa.
7. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau

kepala daerah dapat mengajukan rancangan perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Pasal 32 sampai dengan Pasal 41 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Program Legislasi Daerah merupakan landasan yuridis terkait mekanisme koordinasi yang baik antara instansi di lingkungan pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah, maupun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Khusus di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota, kedudukan alat kelengkapan dewan, yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sangat penting, karena badan ini yang diharapkan dapat menampung aspirasi, baik yang berasal dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, maupun dari masyarakat yang berkaitan dengan masalah perda.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Presiden Republik Indonesia Pasal 1 menyebutkan yang dimaksud dengan Badan kepegawaian Daerah yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian daerah, tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada Gubernur serta tugas lain sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi Badan Kepegawaian Daerah yaitu merupakan unsur pelaksana fungsi penunjang pemerintahan daerah bidang kepegawaian yang menjadi kewenangan daerah dan Badan Kepegawaian Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.¹⁰

Badan Kepegawaian Daerah ditetapkan sebagai sebuah Perangkat Daerah yang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati, mempunyai fungsi untuk menyempurnakan, memelihara dan mengembangkan administrasi di bidang kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya manajemen Pegawai Negeri Sipil. Untuk dapat menyelenggarakan fungsinya, Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Merencanakan pembinaan kepegawaian di daerah;

10 <https://www.bkd.lampungprov.go.id/tupoksi#:~:text=Badan%20Kepegawaian%20Daerah,%20merupakan%20unsur,kepada%20Gubernur%20melalui%20Sekretaris%20Daerah> diakses tanggal 10 Maret 2023

2. Merencanakan kebijakan di bidang kepegawaian;
3. Menyelenggarakan tata usaha kepegawaian dan tata usaha pensiun;
4. Menyelenggarakan pengawasan, koordinasi dan bimbingan terhadap pelaksanaan Manajemen Kepegawaian.

Prosedur penyusunan peraturan daerah (Perda) adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:¹¹

1. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perda.
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Bupati dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Penjelasan dari ketiga tahap tersebut adalah sebagai berikut:

1. Proses penyiapan
 - a. Perda Inisiatif Eksekutif, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:
 - 1) Usulan dari SKPD yang bersangkutan
 - 2) rapat persiapan;
 - 3) inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
 - 4) penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah;
 - 5) pembahasan draft Rancangan Peraturan Daerah oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan SKPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
 - 6) melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draft Raperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan

dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;

- 7) melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi materi Raperda; dan
- 8) membuat surat usulan Bupati dengan dilampiri draft Raperda untuk selanjutnya disampaikan kepada DPRD.

b. Perda Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah Setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

2. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD

Guna mendapatkan persetujuan DPRD dilakukan kegiatan pembahasan bersama-sama pihak Eksekutif terhadap draft Raperda yang telah diusulkan oleh Eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, yang mana pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) atau Pansus DPRD bersama-sama dengan Tim Penyusun Produk Hukum Daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

3. Proses Pengesahan dan Pengundangan

Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Bupati mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Bagian Hukum bertanggung jawab dalam replicas relojes suizos penomoran

11 <https://jdih.magetan.go.id/?p=865> diakses tanggal 10 Maret 2023

Perda, penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut.

Khusus untuk Raperda yang terkait dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh Bupati, terlebih dahulu dikirimkan kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, dan apabila sudah disetujui baru ditetapkan oleh Bupati dan dikirimkan kembali ke Provinsi.¹²

4.2 Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian

Sejalan dengan perkembangan pada sektor pemerintah, di bidang kepegawaian juga mengalami perubahan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kembali perangkat daerah mengikuti dan menyesuaikan pada dinamika tersebut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pasal 1 menyebutkan bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren

dan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11-14 Undang-Undang 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 Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Peraturan Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah 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.

Produk hukum baru, biasanya muncul untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi pemerintah, ada kalanya munculnya regulasi tidak mampu mengatasi masalah dan justru menghadirkan persoalan baru. Daerah baru menjalankan satu undang-undang yang memberi mereka kewenangan di sektor tertentu, tetapi kemudian muncul undang-undang baru yang mengubah semauanya. Ada banyak kewenangan kabupaten dan kota yang diserahkan ke pemerintah provinsi melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam pengaturan sektor tertentu kewenangan provinsi diminta oleh pemerintah pusat di Jakarta. Apalagi muncul Undang-Undang Cipta Kerja atau *omnibus law*, yang kemungkinan akan kembali mengubah berbagai hal. Meski Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa daerah berhak membuat Perda, tetapi ada mekanisme juga yang memberi kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda tersebut karena masih

12 <https://jdih.magetan.go.id/?p=865> diakses tanggal 10 Maret 2023

banyak tumpang tindih dan ketidaksesuaian perundang-undangan.¹³

Dewasa ini tahu akan masa depannya (*predictable*) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern sehingga sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya. Program Pembentukan Perda/Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrument yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah. Beberapa alasan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat; agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun Bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.¹⁴

Perda dibentuk karena ada

kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu harus ada sinkronisasi. Sinkronisasi hukum adalah penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (*suplementer*), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.¹⁵

Naskah akademik merupakan bahan baku untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan termasuk Perda agar dapat menciptakan produk hukum daerah yang baik kita harus memiliki pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat,

13 <https://www.voaindonesia.com/a/uu-di-indonesia-terlalu-banyak-tumpang-tindih-dan-tidak-sinkron/5763310.html> diakses tanggal 10 Maret 2023

14 Eka N.A.M. Sihombing, 2016, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 13 N0. 03 - September 2016, hlm. 290

15 Inche Sayuna, 2016, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hlm. 17

harus mengetahui tentang asas hukum, politik hukum, materi muatan dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri.¹⁶

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Presiden Joko Widodo pada tanggal 15 Juni 2016 telah menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam PP itu dijelaskan, bahwa Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pasal 3 ayat (1, 2) PP tersebut berbunyi "Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari Mendagri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota". Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, lanjut PP ini, menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Perda. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan, maka Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan. Adapun dalam hal kepala Daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat

Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebagaimana dimaksud, maka Menteri atau gubernur membatalkan Perda sebagaimana dimaksud.¹⁷

Penyusunan Peraturan daerah (Perda) yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi dalam, legislator dan perancang tidak dapat sebebas-bebasnya merumuskan suatu ketentuan Perda. Mereka harus mempertimbangkan Peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori*, yang artinya apabila terdapat perbedaan pengaturan maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi melumpuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah. Dengan demikian, Peraturan daerah (Perda) menjadi tidak berlaku ketika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁸

Pengujian peraturan daerah (Perda) oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review*, lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi dalam konteks negara kesatuan (*eenheidstaat*), yang bukan berarti adanya desentralisasi politik (*staatskundge*

16 <https://kalbar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/5300-public-hearing-fasilitasi-penyusunan-naskah-akademik-dan-rancangan-perda-kabupaten-ketapang> diakses tanggal 10 Maret 2023

17 <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/pembentukan-perangkat-daerah-ditetapkan-dengan-perda-setelah-disetujui-mendagri> diakses tanggal 10 Maret 2023

18 Suko Prayitno, 2017, *Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*, *Jurnal Surya Kencana Satu* : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 8 No. 2, Oktober 2017, hlm. 114

entralisatie) yang menimbulkan kewenangan daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi juga lebih jauh lagi menyebabkan daerah dapat menjalankan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*), sehingga dapat dikatakan daerah menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huishouding*).¹⁹

Dalam ketentuan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

1. Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
2. Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
3. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
4. Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Terhadap Perda yang telah dibatalkan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda

dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan.

Diantara komitmen hukum yang harus ditegakkan adalah problem banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat hanya sekadar memanfaatkan euphoria reformasi. Perda-perda ini jika dikritisi justru kontra-produktif dengan semangat otonomi daerah dan yang lebih ekstrim lagi sejumlah Perda itu telah melanggar hierarki bahkan melanggar konstitusi dan menjadi Perda bermasalah apabila diterapkan di masyarakat. Sedangkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada warga masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, warga masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-

19 Ibid, hlm. 115

undangan. Larangan Pegawai Negeri Sipil yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menjadi acuan bagi Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Menurut pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai, Pegawai Negeri Sipil dilarang:

1. menyalahgunakan wewenang;
2. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/ atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;
3. menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain;
4. bekerja pada lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian
5. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing kecuali ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
6. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
7. melakukan pungutan di luar ketentuan;
8. melakukan kegiatan yang merugikan negara;
9. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan;
10. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
11. menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/ atau pekerjaan;
12. meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan;
13. melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani; dan

14. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
15. atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. ikut kampanye;
 - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
 - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
 - e. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
 - f. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/ atau
 - g. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dapat dijatuhi Hukuman Disiplin. Dengan adanya hukuman disiplin, maka para pejabat pemerintah tidak bisa dengan seenak saja melakukan pembentukan peraturan daerah (Perda) dan harus konsisten berdasarkan hierarki perundang-undangan di Indonesia.

V. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dari uraian pembahasan diatas, maka dapat diambil kesimpulan antara lain:

1. Proses pembentukan peraturan daerah (Perda) dalam perspektif hukum kepegawaian terdiri dari tiga tahap, yaitu (1) proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan Perda; (2) proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD; (3) proses pengesahan oleh Bupati dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.
2. Konsistensi pembentukan peraturan daerah (Perda) berdasarkan hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian dengan komitmen hukum yang harus ditegakkan agar Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat tidak melanggar hierarki dan melanggar konstitusi dan bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak menaati ketentuan dapat dijatuhi Hukuman Disiplin sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai.

5.2 Saran-saran

Adapun saran-saran pada kajian karya ilmiah ini adalah:

1. Materi pembentukan peraturan daerah (Perda) harus benar-benar diperhatikan oleh para pejabat pemerintah agar tidak sia-sia membuat peraturan daerah (Perda) yang diterapkan di masyarakat.
2. Masih kurangnya Sumber Daya Manusia yang memiliki komitmen hukum agar Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat tidak melanggar hierarki perundang-undangan dalam perspektif hukum kepegawaian.

VI. DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU:

- Abdulkadir Muhammad. 2004. Hukum Dan Penelitian Hukum. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif, Yogya karta: Kreasi Total Media, Cet. Ke 1
- Poerwadarminta, W.J.S., 1996, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan ke -11, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN

UUD 1945 (Amandemen)

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai

JURNAL DAN TESIS

Dayanto, 2013, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah, Jurnal Tahkim Vol. IX No. 2, Desember 2013

Eka N.A.M. Sihombing, 2016, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems on Forming Local Regulations Programs), Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 N0. 03 - September 2016

Inche Sayuna, 2016, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret

Suko Prayitno, 2017, Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori, Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 8 No. 2, Oktober 2017

<https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/30/200000969/pengertian-hukum-faktor-penting-pembuatan-dan-istilah-terkait-hukum?page=all> diakses tanggal 10 Maret 2023

<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/pembentukan-perangkat-daerah-ditetapkan-dengan-perda-setelah-disetujui-mendagri> diakses tanggal 10 Maret 2023

<https://www.voaindonesia.com/a/uu-di-indonesia-terlalu-banyak-tumpang-tindih-dan-tidak-sinkron/5763310.html> diakses tanggal 10 Maret 2023

SITUS INTERNET

<https://jdih.magetan.go.id/?p=865> diakses tanggal 10 Maret 2023

<https://kalbar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/5300-public-hearing-fasilita-si-penyusunan-naskah-akademik-dan-rancangan-perda-kabupaten-ketapang> diakses tanggal 10 Maret 2023

<https://www.bkd.lampungprov.go.id/tupoksi#:~:text=Badan%20Kepegawaian%20Daerah%20merupakan%20unsur,kepada%20Gubernur%20melalui%20Sekretaris%20Daerah> diakses tanggal 10 Maret 2023