

Analisis Penyelesaian Disharmonisasi Norma Antara UU Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kab.Buton Utara dengan Perda Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kab. Buton Utara Tahun 2012-2032

Aris Darmawan Al Habib¹, Aris Nur QadarAr Razak¹

¹IAIN Kendari, Indonesia

email: arisdarmawanalhabib96@gmail.com

Abstract : *There is a disharmony of norms between Law Number 14 of 2007 concerning the Establishment of North Buton Regency and Regional Regulation Number 51 of 2012 concerning Spatial Planning of North Buton Regency in 2012-2031 so this research was conducted with the aim of knowing what factors cause the occurrence of disharmony of norms and analyze the settlement of the disharmony of norms between the two laws. This research was conducted with a statutory approach. The results of this study describe the factors causing the disharmony of norms, namely the political configuration factor of the local government of North Buton Regency carrying out political manoeuvres to ignore the orders of the Act regarding its formation and the weakness of executive supervision carried out by the local government. the government does not carry out excellent supervision of the making of regional regulations which leads to the occurrence of disharmony of norms, in addition to the completion of the settlement of the disharmony of norms between Law Number 14 of 2007 concerning the Establishment of North Buton Regency and Regional Regulation of North Buton Regency Number 51 of 2012 concerning Spatial Planning North Buton Regency in 2012-2032 can be completed through a judicial review at the Supreme Court.*

Keywords : *Disharmonization, Norms, Laws, Regional Regulations*

Abstrak : Adanya disharmonisasi norma antara Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Peraturan Daerah Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buton Utara Tahun 2012-2031 sehingga menjadi alasan penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi norma tersebut juga untuk menganalisis penyelesaian disharmonisasi norma antara kedua Undang-undang tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statuta approach). Hasil penelitian ini menggambarkan faktor-faktor penyebab disharmonisasi norma yaitu faktor konfigurasi politik bahwa pemerintah daerah kabupaten Buton Utara melakukan manuver politik untuk mengabaikan perintah UU pembentukannya dan lemahnya pengawasan eksekutif bahwa pemerintah daerah tidak melakukan pengawasan prima terhadap pembuatan peraturan daerah yang bermuara pada terjadinya disharmonisasi norma, selain itu penyelesaian penyelesaian disharmonisasi norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buton Utara Tahun 2012-2032 dapat diselesaikan melalui judicial review di Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Disharmonisasi, Norma, Undang-Undang, Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

Pada era modern ini, sebagian besar negara-negara di dunia menyatakan bahkan mengklaim dirinya sebagai negara hukum. Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Materi konstitusi ini menyatakan secara jelas, fundamental, dan konkrit bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum. Oleh karena itu, semua permasalahan yang berbicara dan bertemakan tentang hukum harus diselesaikan melalui jalur hukum pula.

Pandangan dunia hukum, penelusuran sejarah dan analisis terhadap produk hukum menunjukkan bahwa watak produk hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya bahwa kelompok dominan (penguasa) dapat membuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan menurut visi dan sikap politiknya sendiri yang belum tentu sesuai dengan jiwa konstitusi yang berlaku. Hal ini membuka kemungkinan bagi diciptakannya peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan undang-undang yang diatur lebih lanjut atau lebih tinggi.

Oleh karena itu, acap kali ditemui permasalahan hukum, salah satunya adalah pertentangan antara peraturan perundang-undangan baik itu undang-undang terhadap undang-undang dasar maupun peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Seperti masalah hukum konkrit yang terjadi di Kabupaten Buton Utara menyangkut persoalan pertentangan norma atau dikenal dengan disharmonisasi norma. Hal ini dapat ditemukan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara menyebutkan bahwa, “Ibukota Kabupaten Buton Utara berkedudukan di Buranga”. Secara konkrit, Pasal 7 UU Pembentukan Kabupaten Buton Utara tersebut menegaskan dan menunjukkan bahwa Ibukota Kabupaten Buton Utara ialah Buranga. Buranga yang dimaksud yaitu daerah yang berada di Kecamatan Bonegunu, sehingga tidak boleh ada penafsiran lain tentang ibukota kabupaten. Meskipun ius constitutum Pembentukan Kabupaten Buton Utara secara jelas menyatakan Buranga sebagai Ibukota Kabupaten Buton Utara, namun fakta empirisnya menunjukkan pembangunan penyelenggaraan pemerintahan daerah justru dilaksanakan atau berpusat didaerah lain, yaitu Kecamatan Kulisusu.

Pembangunan pusat penyelenggaraan pemerintahan di Kulisusu didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012. Hal ini tertuang dalam Pasal 34 Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 menetapkan bahwa Kecamatan Kulisusu sebagai kawasan peruntukan perkantoran kabupaten, pelayanan publik, dan pertahanan keamanan. Hal ini dijadikan legal standing oleh Pemda Buton Utara untuk melakukan pembangunan pemerintahan di Kulisusu. Buranga sebagai ibukota daerah dikesampingkan dan tidak difungsikan. Pelaksanaan pusat pembangunan Ibukota Buton Utara oleh Pemda Buton Utara yang bertentangan dengan perintah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 ini menimbulkan tumpang tindih peraturan atau norma.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Negara Hukum

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah jerman, yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband,

Julius Stahl, Fitch.¹ Adapun dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocracy*) yang berarti penentu dalam penyelenggaraan negara adalah hukum.² Menurut Sthal dalam Jimly Asshidiqie, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu: 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia, 2) Pembagian kekuasaan, 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan 4) Peradilan tata usaha negara.³ Menurut Hamdan Zoelva dalam Thahir Azhary menyatakan bahwa istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam *tempus* dan *locus* yang berbeda, sangat tergantung pada ideologian sistem politik suatu negara.⁴

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dalam suatu negara. Menurut Utrecht dalam Jimly Asshiddiqie membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).⁵

Konsepsi tentang negara hukum, dirumuskan dalam konstitusi pasal 1 ayat 3 yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Oleh karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah *the rule of law not of man*. Pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai wayang dari skenario sistem yang mengaturnya.⁶

2. Norma

Ditinjau dari segi etimologi, kata norma berasal dari bahasa Latin. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.⁷ Norma berasal dari bahasa Latin, yang dalam bahasa Arab disebut kaidah, sedangkan dalam bahasa Indonesia umumnya disebut dengan pedoman.⁸

Salah satu norma yang berkembang dalam masyarakat adalah norma hukum. Norma hukum memainkan peranan dalam hubungan kehidupan kenegaraan maupun bermasyarakat, seperti Undang Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar hukum tertulis untuk mengatur segala aspek kehidupan bernegara yang akan lebih lanjut di atur dalam peraturan

¹*Ibid*, hlm. 130.

²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata ,Opcit*. hlm. 130.

³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusidan Konstitualisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 122.

⁴Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, dan Hukum Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm. 48.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata..., Opcit*. hlm. 131.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf diakses pada tanggal 19 September 2017.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 1

⁸Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

perundang-undangan lain yang berada dibawah UUD NRI Tahun 1945. Artinya peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 harus bersumber dan berdasar pada UUD Tahun 1945 baik dari aspek prosedurnya maupun dalam hal materi muatan yang tidak dapat bertentangan dengan materi muatan UUD NRI Tahun 1945.

Tingkatan norma ini memberikan gambaran secara konkrit mengenai level-level norma yang berada diatas dan dibawah. Selain itu, norma hukum ini menjadi landasan yuridis atau *legal standing* bagi penyelenggara pemerintahan negara.

3. Undang-Undang

Dalam menggerakkan dan menjalankan pemerintahan negara, maka dibutuhkan sebuah peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk mengontrol dan membatasi tiap-tiap badan penyelenggara pemerintahan itu. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Salah satu peraturan perundang-undangan itu adalah undang-undang.

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden.¹⁰ Undang-undang dibedakan menjadi dua, yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya dan mengikat setiap orang secara umum sedangkan undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari cara pembentukannya.¹¹

4. Peraturan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintah oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹² Dalam mengatur dan melaksanakan pemerintahan daerah itu maka dibutuhkan sebuah regulasi atau peraturan (*legal standing*). Pada Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI 1945 berbunyi, “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Regulasi Peraturan Daerah merupakan bagian dari kekuatan dari kegiatan legislasi local dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.¹³ Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.¹⁴

⁹ BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

¹⁰BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

¹¹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 92.

¹²Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 244)

¹³Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Cet. Ke-7*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.¹⁵

5. Harmonisasi Hukum antara Undang-Undang dan Peraturan Daerah

Harmonisasi hukum adalah proses membuat hukum menjadi tidak disharmonisasi yang disebabkan oleh tumpang tindih kewenangan dan kepentingan. Harmonisasi hukum dilaksanakan untuk menyamakan tujuan dan materi muatan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah sehingga tidak bertentangan (disharmonisasi). Kata harmonisasi juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan keserasian antara peraturan perundang-undangan antara yang satu dengan yang lainnya¹⁶, baik secara vertikal (tingkatan peraturan) maupun horisontal (peraturan sederajat). Harmonisasi ini bertujuan untuk menghindari adanya pertentangan norma.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang spesifik pada sinkronisasi hukum vertikal. Kajian hukum normatif ini untuk menjawab pertanyaan tentang faktor-faktor yang menyebabkan disharmonisasi norma dan penyelesaian Disharmonisasi Norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *statuta approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.

A. Jenis Data

Jenis data pada penelitian kepustakaan merupakan data sekunder yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang disebut sebagai bahan hukum, terdiri tiga bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bahan Hukum Primer dalam penelitian, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4690), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244), Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 (Lembaran Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51)
2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang berhubungan, memuat, dan membahas rumusan masalah penelitian ini dalam bentuk buku dan rancangan undang-undang (RUU).

¹⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005), hlm 131.

¹⁶ M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif, Makalah*, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI, 1995, hlm 4-5.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu:
 - a. Kamus Hukum;
 - b. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - c. Kamus Bahasa Inggris-Indonesia dan Indonesia-Inggris.

B. Teknik Pengumpulan Data

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dari data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Olehnya itu, studi kepustakaan diawali dengan mengumpulkan data dari peraturan perundang-undangan, buku-buku atau jurnal tentang: (konsep norma, undang-undang, peraturan daerah, negara hukum, pengujian peraturan (*judicial review*), asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Teknik Analisis Data

Hal fundamental dalam metode ilmiah adalah analisis data. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tiga langkah dalam melakukan analisis data. Menurut Miles and Huberman dalam Sugiyono, ada 3 (tiga) langkah analisis data, yaitu:

1. Reduksi Data, yaitu: semua data dilapangan dianalisis sekaligus dirangkum, selanjutnya dipilih hal-hal yang pokok dan difokuskan pada hal-hal yang penting. Dicari tema dan polanya sehingga tersusun secara sistematis dan mudah dipahami.
2. *Display Data*, yaitu: teknik yang dilakukan oleh peneliti agar data yang diperoleh banyak jumlahnya dapat dikuasai setelah itu data disajikan.
3. Verifikasi Data, yaitu: teknik analisis data yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka mencari makna data dan mencoba untuk menyimpulkannya.

Berdasarkan langkah-langkah analisis di atas, maka metode analisis data pada penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-Faktor Terjadinya Disharmonisasi Norma

Perkembangan dunia hukum, sering kali ditemukan berbagai permasalahan hukum. Salah satu dari masalah hukum tersebut adalah terjadinya disharmonisasi norma atau pertentangan norma. Terdapat dua hal yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi norma. *Pertama*, faktor konfigurasi politik dan *kedua*, pengawasan eksekutif.

1. Konfigurasi Politik

Politik hukum merupakan materi kajian dalam ilmu hukum yang terdiri atas dua disiplin ilmu, yaitu ilmu politik dan ilmu hukum. Mahfud beranggapan bahwa politik hukum masuk dalam disiplin ilmu hukum. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁷ Pengertian politik hukum yang diungkapkan oleh Mahfud MD tersebut sesuai dengan yang dikemukakan oleh Abdul Hakim yang juga bermakna *legal policy*.¹⁸

¹⁷M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8.

¹⁸M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8

Seperti masalah konfigurasi politik yang terjadi dalam pembuatan Perda Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 sebagai salah peraturan perundang-undangan, dimana para pihak pemegang kepentingan membawa misi politiknya. Hal ini berawal ketika Kabupaten Buton Utara dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007. Tepatnya pada pasal 7 UU Pembentukan Kabupaten Buton Utara berbunyi “ Ibukota Kabupaten Buton Utara adalah Burang. Penetapan Buranga sebagai Kabupaten Buton Utara mendapat respon yang cukup beragam dari masyarakat baik pihak yang pro dan kontra terhadap pasal 7 ini. Pemerintah daerah yang berada dipihak kontra melakukan sebuah manuver politik untuk mengabaikan perintah *ius constitum* pembentukan kabupaten Buton Utara. Hal ini dapat dilihat ketika pemerintah daerah kabupaten Buton Utara sebagai ”pemegang kuasa” pembuat Perda bersama-sama melakukan inisiatif perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan terhadap Perda Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buton Utara sebagai *legal standing* dalam pembangunan daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Buton Utara membuat sebuah peraturan yang dapat dijadikan landasan hukum untuk mengabaikan Buranga sebagai Ibukota dengan menempatkan Kecamatan Kulisusu sebagai pusat pembangunan perkantoran kabupaten, pelayanan publik, dan pusat pembangunan pertahanan keamanan berdasar pasal 34 Perda RT RW Kabupaten Buton Utara. Hal ini secara konkrit telah menghinai dan mengabaikan *ius constitum* pembentukannya. Oleh karena itu, Kepala daerah (Bupati) dan DPRD dalam bahasa penulis “*bersekongkol*” membuat sebuah perda yang salah satu pasalnya bermateri bertentangan dengan peraturan yang di atasnya dikarenakan membawa *political interest* atau kepentingan politik. Oleh karena, misi politik yang diutamakan dalam pembuatan produk peraturan perundang- undangan, maka terjadi konflik didalam masyarakat karena yang dibawa bukanlah kepentingan publik melainkan kepentingan politik.

2. Lemahnya Pengawasan Eksekutif

Dalam hubungan ketatanegaraan antara pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, pengawasan memiliki peran yang penting dan strategis dalam menjaga kesatuan tata pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengawasan terhadap produk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang 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.¹⁹

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk mengawal jalannya pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan undang- undangan agar tidak cacat wewenang, formil, dan substansi. Dalam pembuatan perda provinsi dan kabupaten/kota, rancangan perda dapat diajukan oleh gubernur dan DPRD pada level provinsi dan Bupati/Walikota dan DPRD pada level Kabupaten /Kota. Rancangan peraturan daerah provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau kelengkapan DPRD yang khusus mengenai bidang legislasi.²⁰Rancangan peraturan daerah provinsi yang dibuat oleh DPRD disampaikan kepada Gubernur melalui surat pimpinan DPRD provinsi dan begitu pula sebaliknya rancangan perda yang dibuat oleh gubernur disampaikan kepada DPRD melauli surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD provinsi. Kemudian, proses

¹⁹Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

²⁰Pasal 60 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidanglegislasi.²¹

Pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.²² Dalam penyusunan Peraturan daerah provinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan perda. Pada tahap awal inilah, pemerintah melakukan pengawasan kepada rancangan Perda. *Pertama* adalah pengharmonisasian antara rancangan perda yang diajukan oleh DPRD provinsi dengan Gubernur. Harmonisasi ini dilakukan agar rancangan perda yang disampaikan oleh keduanya memiliki kesamaan tujuan dan konsepsi mengenai peraturan yang akan ditetapkan. *Kedua*, proses harmonisasi rancangan perda dengan materi muatan peraturan yang lebih tinggi agar tidak terjadi tumpang tindih dan pertentangan normahukum.

Setelah rancangan perda disetujui, maka dinaikkan levelnya untuk dibahas. Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur. Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi berlaku *mutatis mutandis* pada pembahasan rancangan perda. Pada tahap ini, keduanya kembali menelaah dan menganalisa, apakah materi muatan rancangan peraturan daerah ini sesuai dengan kebutuhan rakyat dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Apabila tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat dan bertentangan dengan norma hukum yang berada diatas, maka dapat diubah dan disesuaikan.

Melalui pembuatan perda tersebutlah maka pemerintah daerah harus melakukan tindakan pengawasan yang prima agar tidak terjadi pertentangan norma dan sesuai dengan kebutuhan rakyat. Dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan satu tindakan agar peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Model pengawasan pemerintah terhadap pembuatan peraturan daerah dikenal dengan pengawasan preventif. Pengawasan preventif ini pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah yang mengatur sejumlah materi- materi tertentu yang ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang- undangan. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya, sehingga melalui pengawasan ini kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan dapat dicegah sebelum peraturan daerah tersebut diundangkan dan berlaku secara umum.²³ Pengawasan ini dapat dilihat dalam Pasal 245 ayat (3) Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

“ Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus dapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota”.

²¹Pasal 58 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

²²Pasal 58 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

²³Nur Sholikhin, dkk., *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011, hlm. 12-13.

Pasal ini memberikan penjelasan bahwa sebelum rancangan perda ditetapkan oleh Bupati/walikota, gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah harus melakukan telaah dan analisa terhadap rancangan perda tersebut. Telaah dan analisa itu bertujuan untuk melihat apakah rancangan perda tersebut sesuai dengan kepentingan rakyat dan yang lebih penting bahwa materi yang diatur tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Analisisnya adalah ketika pemerintah daerah ingin membuat suatu peraturan daerah maka pemerintah wajib melakukan tindakan pencegahan disharmoni dengan melihat materi-materi yang akan menjadi substansi peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang berada di atasnya. Tidak hanya itu, pengawasan ini dilakukan agar terjadi proses *check and balance* antara kepala daerah dan DPRD dalam membuat peraturan daerah. Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan terkhusus peraturan daerah maka dapat menyebabkan disharmonisasi norma dan berbagai masalah hukum lainnya.

Hal ini senada dengan Perda Nomor 51 Tahun 2012 tentang RTRW yang salah satu pasalnya menjadi pemicu adanya konflik bagi masyarakat Kab. Buton Utara tepatnya pada pasal 34. Pemerintah Kabupaten Buton Utara dalam hal ini tidak melakukan pengawasan yang ekstra dan prima sehingga lolosnya Perda yang bertentangan dengan peraturan yang beradadiatasnya.

B. Analisis Penyelesaian Disharmonisasi Norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Perda Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buton Utara Tahun 2012-2032

Salah satu peristiwa disharmonisasi norma yang terjadi adalah antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Peraturan Daerah Kabupaten Utara Nomor 51 Tahun 2012. Dalam ketentuan normatif Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 berbunyi "*Ibukota Kabupaten Buton Utara berkedudukan di Buranga*".²⁴ Materi ini menjelaskan bahwa Buranga sebagai sentral pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di sisi lain, Peraturan Daerah Kabupaten Utara Nomor 51 Tahun 2012 pada salah satu pasal berbunyi :

Kawasan Peruntukan Lainnya

Pasal 34

- (1) Kawasan peruntukan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf i terdiri atas:
 - a. Kawasan Peruntukan pertahanan dan keamanan;
 - b. Kawasan peruntukan kepolisian; dan
 - c. Kawasan peruntukan perkantoran pemerintahan.
- (2) Kawasan Peruntukan pertahanan dan keamanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. Kodim di Kecamatan Kulisusu; dan
 - b. Koramil yang tersebar di Wilayah Kabupaten Buton Utara.
- (3) Kawasan peruntukan kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
 - a. Kepolisian Resort (POLRES) yang terdapat di Kecamatan Kulisusu; dan
 - b. Kepolisian Sektor (POLSEK) yang tersebar di Wilayah Kabupaten Buton Utara.

²⁴Pasal 7 Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara

- (4) Kawasan peruntukan perkantoran pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan kawasan peruntukan perkantoran kabupaten yang terdapat pada kompleks perkantoran seluas 240 ha di Kecamatan Kulisusu.

Pasal di atas menggambarkan bahwa, Kecamatan Kulisusu diproyeksikan sebagai area pusat penyelenggaraan dan pembangunan daerah, yaitu: tempat pembangunan bidang pertahanan dan keamanan, sentral pembangunan bidang kepolisian (Polisi Resort) dan sentral pembangunan perkantoran daerah Kabupaten Buton Utara dalam hal ini seluruh Kantor Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Ketentuan Pasal 34 tersebut secara tegas memposisikan Kecamatan Kulisusu sebagai pusat pemerintahan daerah Kabupaten Buton Utara dan melupakan Buranga sebagai ibukota kabupaten. Hal ini secara nyata telah melanggar *ius constitutum* pembentukan kabupaten Buton Utara.

Pertentangan norma ini dapat diselesaikan melalui sebuah mekanisme yang disebut dengan *judicial review*. Jenis *judicial review* yang kedua adalah *abstract norm review* yaitu kewenangan pengujian produk peraturan perundang-undangan yang menjadi tugas dari Mahkamah Konstitusi RI yang diinspirasi dari putusan John Marshall dalam kasus *Marbury vs. Madison* di Amerika. Sebagian besar kewenangan *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada Mahkamah Agung RI berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan dibawah UU.²⁵ Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji material adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.²⁶ Oleh karena itu, masalah Perda Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 yang bertentangan dengan *ius constitutum* Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 merupakan *abstract norm review* dengan cara menguji materi perda.

1. Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

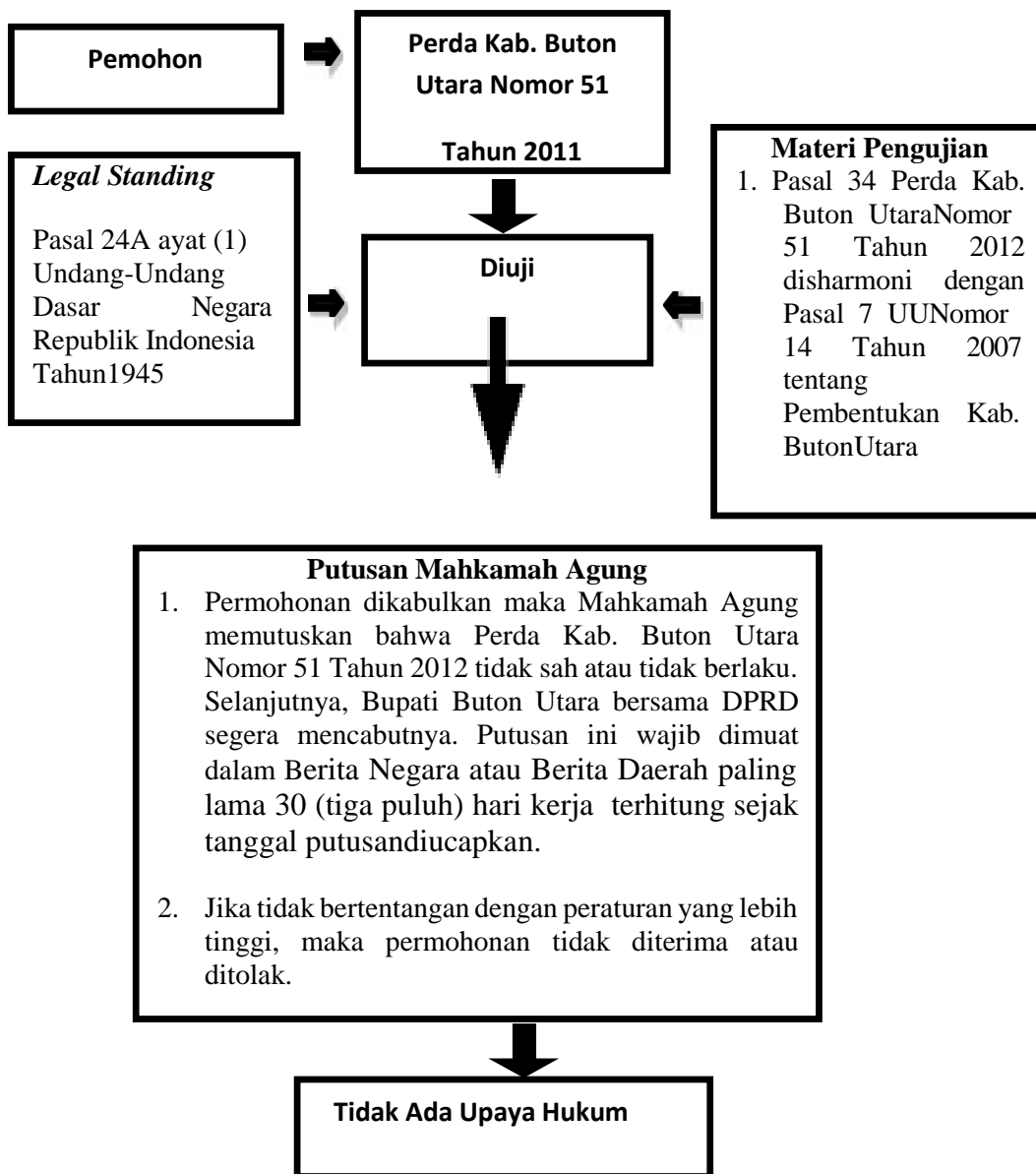
Salah satu poin yang mendasar penataan kekuasaan kehakiman pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 adalah masalah pengaturan kewenangan *judicial review* atau hak menguji yang dijalankan oleh MA dan MK.²⁷ Dalam perspektif teori konstitusi dianutnya sistem *judicial review* adalah merupakan suatu upaya dan bentuk penguatan konsep negara hukum yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi.

²⁵*Ibid*, hlm, 79-80.

²⁶*Ibid*.

²⁷Janpatar Simamora, *Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 25 Nomor 3 Tahun 2013, hlm. 389

Proses uji materil Perda Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 terhadap Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2012 dapat dilihat dalam skema berikut :



Berdasarkan Undang-Undang Mahkamah Agung menjelaskan bahwa pemohon yang dapat mengajukan gugatan atau permohonan hak uji materiil adalah perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip yang diatur dalam undang-undang, dan badan hukum publik atau badan hukum privat. Permohonan dapat diajukan langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon. Permohonan harus mencantumkan identitas pemohon dan materi pasal atau ayat yang bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya serta hal-hal yang diminta untuk diputus. Permohonan pengujian di Mahkamah Agung akan diproses selama 14 hari kerja sejak tanggal diterima permohonan tersebut.

Kemudian, apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima. Sebaliknya, apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Dalam permohonan dikabulkan maka amar putusan menyatakan bahwa materi pasal atau ayat tersebut bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan pemohon harus dimuat dalam Berita Negara atau Berita Daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal putusan diucapkan. Hal ini bertujuan agar pemerintah dan masyarakat mengetahui tentang adanya pasal atau ayat yang bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

KESIMPULAN

1. Disharmonisasi norma disebabkan oleh dua faktor, *pertama* faktor konfigurasi politik. *Kedua*, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif terhadap pembuatan Perda.
2. Penyelesaian disharmonisasi norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dengan Peraturan Daerah Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buton Utara Tahun 2012-2032 dapat dilakukan melalui proses *judicial review* (uji materiil) di Mahkamah Agung. Pengajuan *judicia lreview* dapat dilakukan oleh perseorangan warga negara Indonesia, masyarakat hukum adat, dan badan hukum publik dan atau badan hukum privat serta pengajuannya dapat dilaksanakan secara langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri wilayah hukum penggugat. Materi pengujiannya adalah ketentuan Pasal 34 Perda Kabupaten Buton Utara Nomor 51 Tahun 2012 “*bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*” yakni, disharmoni dengan *ius constitutumnya* Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 348
- Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4690)

Penjelasan Pasal 7 UU Republik Indonesia Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4690).

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata ,Opcit.* hlm. 130.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusidan Konstitualisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 122.

Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, dan Hukum Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group), hlm. 48.

¹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, [http://www.jimly.com /makalah /namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) diakses pada tanggal 19 September 2017.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 1

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 92.

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 244)

Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Cet. Ke-7*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.202.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005), hlm 131.

M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif, Makalah*, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI, 1995, hlm 4-5.

M. Mahfud MD , *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8.

Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Pasal 60 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Pasal 58 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Pasal 58 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Nur Sholikhin, dkk., *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011, hlm. 12-13.

Pasal 7 Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara

Janpatar Simamora, *Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 25 Nomor 3 Tahun 2013, hlm. 389