

**DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN  
JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA  
PERSPEKTIF *TA'ARUDH AL-ADILLAH***

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Strata Satu Sarjana Hukum (S.H.)**

**Disusun oleh:**

**Zamroni Faizal Abdi      NIM 18230068**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG**

**2021**

**DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN  
JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA  
PERSPEKTIF *TA'ARUDH AL-ADILLAH***

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Strata Satu Sarjana Hukum (S.H.)**

**Disusun oleh:**

**Zamroni Faizal Abdi      NIM 18230068**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG**

**2021**

## **PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Demi Allah,

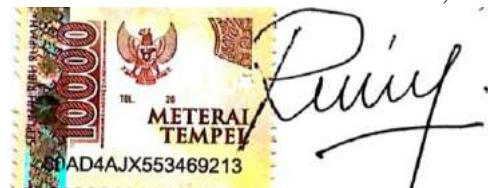
Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab pengembangan keilmuan. Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

### **DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA PERSPEKTIF *TA'ARUDH AL-ADILLAH***

Benar-benar merupakan Skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. jika dikemudian hari laporan skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasarat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 02 Desember 2021

Penulis,



**Zamroni Faizal Abdi**  
**NIM. 18230068**

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi dari saudara Zamroni Faizal Abdi NIM 18230068, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN  
JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA  
PERSPEKTIF *TA'ARUDH AL-ADILLAH***

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui

Ketua Program Studi



**Musleh Herry, S.H., M.Hum**

**NIP. 196807101999031002**

Malang, 3 Desember 2021

Dosen Pembimbing



**Nur Jannani, S.HI., M.H**

**NIP 198110082015032002**

## PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi Saudara Zamroni Faizal Abdi, NIM 18230068, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

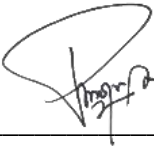
### **DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA PERSPEKTIF *TA'ÂRUDH AL-ADILLAH***

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: A

Dengan Penguji:

1. **Prayudi Rahmatullah, S.HI., M.HI.**

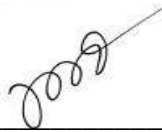
NIP. 19850703201802011160

()

Ketua

2. **Dra. Jundiani, S.H., M.Hum.**

NIP. 196509041999032001

()

Penguji Utama

3. **Nur Jannani, S.HI., MH.**

NIP. 198110082015032002

()

Sekretaris Penguji

Malang, 19 Januari 2022

Dekan,

()  
Dr. Sudirman, M.A.  
NIP. 197708222005011003

## MOTTO

تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ

Menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah

“(QS. Ali Imran [3]: 110)”

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim,*

Alhamdulillah segala puji dan syukur hanya kepada Allah, pemelihara seluruh alam yang telah menerangi hati hambanya yang telah taqwa dengan nur (cahaya) yang mendekatkan kepadanya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul,

### **Dualisme Pengaturan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota Perspektif Ta'arudh Al-Adillah**

Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW. Rasul yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan ini secara syar'i. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kiamat. Amiin. Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan serta hasil diskusi dari berbagai pihak dalam penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan apresiasi tinggi dan ucapan terimakasih yang tiada batas kepada:

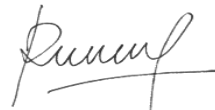
1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, MA, Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A. Selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
3. Musleh Herry, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
4. Nur Jannani, S.HI., M.H, selaku dosen pembimbing penulisan skripsi yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan pengarahan dan motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag., M.H, selaku dosen wali selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.

6. Dewan penguji skripsi yang telah memberikan kritik dan saran yang membangun serta arahan dalam menyempurnakan kekurangan yang ada dalam penelitian penulis.
7. Segenap Dosen dan Civitas Akademik Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pembelajaran kepada penulis. Semoga amal beliau-beliau menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
8. Terkhusus untuk kedua orang tua, Ayah dan Ibu tercinta yang telah memberikan dukungan penuh dan doa yang tidak pernah terputus untuk kami anak-anaknya.
9. Serta kepada seluruh pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terimakasih atas segala bantuan, dukungan, serta dorongan yang telah diberikan. Semoga amal kebaikan dibalas oleh Allah swt.

Dengan terselesaikannya laporan skripsi ini, harapannya ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan akhirat. penulis sangat mengharapkan kritikan dan saran dari semua pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 3 Desember 2021  
Penulis,



Zamroni Faizal Abdi  
NIM 18230068



## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan.

Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini. Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

### B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	S a	S	Es (dengan titik diatas)
ج	Jim	J	Je
ح	H{a	H{	Ha (dengan titik diatas)

خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Z al	Z	Zet (dengan titik diatas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	S{ad	S{	Es (dengan titik di bawah)
ض	D}ad	D{	De (dengan titik di bawah)
ط	T{a	T{	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Z}a	Z{	Zet (dengan titik di bawah)
‘ Ain	ع	‘	apostrof terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء / أ	Hamza h	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

### C. Vokal Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa arab dalam bentuk tulisan vokal fathah ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, dlommah dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla Vokal (i) panjang= î misalnya قيل menjadi qîla Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya” nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya” nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya” setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و                                  misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي                                  misalnya خي ر menjadi khayrun.

#### D. Ta’marbûthah (ةِ)

Ta’ marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta’ marbuthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya سنة ر د م ل ال terdiri dari susunan mudlaf dan mudlaf ilayh, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya هلل حمة ر في menjadi fi rahmatillâh.

#### E. Kata Sandang dan Lafadz al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” ( ال ) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalalah yang berada di tengah- tengah

kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Perhatikan contoh- contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.....
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan .....
3. Masyâ'Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun.
4. Billâh 'azza wa jalla.

#### **F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan**

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut: “...Abdurahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan namun...Perhatikan penulisan nama “Abdurahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât”.

## ABSTRAK

Zamroni Faizal Abdi, NIM 18230068, 2021. Judul *Dualisme Pengaturan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota Perspektif Ta'arudh al-Adillah*, Skripsi, Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Nur Jannani, S.HI., M.H.

---

**Kata kunci:** Harmonisasi Hukum, Dualisme Hukum, Rencana Pembangunan Daerah, Jangka Menengah, *Ta'arudh al-Adillah*.

Dalam aspek pembangunan, baik di tingkat pusat dan daerah dalam rangka mewujudkan peningkatan pembangunan nasional, seyogianya harus dibarengi dengan pembangunan tingkat daerah. Di dalam praktiknya, pembangunan yang ada di daerah harus dirumuskan di dalam suatu dokumen perencanaan pembangunan, sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Namun, terdapat dualisme pengaturan perihal penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah terkhusus pada Pasal 19 ayat (1) UU SPPN dan pasal 264 ayat (1) dan (4) UU Pemda. kemudian hal ini menimbulkan ambiguitas dan disharmoni peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penelitian ini menggunakan data primer yaitu UU SPPN dan UU Pemda, sumber data sekunder diperoleh dari jurnal dan buku, serta sumber data tersier diperoleh dari ensiklopedia, kamus hukum maupun kamus besar bahasa indonesia.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dalam rangka memaksimalkan pembangunan yang ada di daerah penyusunan serta penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah lebih diprioritaskan menggunakan produk hukum Peraturan daerah (Perda) sebagai acuan dalam penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD).

Dengan adanya perbedaan ketentuan terkait penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) berpotensi terjadinya disharmoni dan konplikasi yang menyebabkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu, seyogianya perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui lembaga kehakiman atau melalui instrumen legislatif/eksekutif review dengan pengawasan represif oleh pemerintah dan jalur hukum lainnya.

## ABSTRACT

Zamroni Faizal Abdi, NIM 18230068, 2021. Title of *Dualism Regulating the Determination of Regional Medium-Term Development Plans (RPJMD) Regency/City Ta'arudh al-Adillah Perspective*. Thesis. Department of Constitutional Law (siyasah), Faculty of Sharia. State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. Supervisor: Nur Jannani, S.HI., M.H.

---

**Keywords:** Legal Harmonization, Legal Dualism, Regional Development Plans, Medium Term, *Ta'arudh al-Adillah*.

In the aspect of development, both at the central and regional levels, to realize increased national development, it should be accompanied by development at the regional level. In practice, regional development must be formulated in a development planning document, by Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government in conjunction with Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System, namely in the form of Regional Medium Term Development Plans. (RPJMD). However, there is a dualism in the regulation regarding the determination of the regional medium-term development plan, especially in Article 19 paragraph (1) of the SPPN Law and Article 264 paragraphs (1) and (4) of the Regional Government Law. then this creates ambiguity and disharmony in-laws and regulations.

This research is normative juridical law research. Using a statutory approach and a conceptual approach, this research uses primary data, namely the SPPN Law and the Regional Government Law, secondary data sources are obtained from journals and books, and tertiary data sources are obtained from encyclopedias, legal dictionaries, and the large Indonesian language dictionary.

The results of this study indicate that the determination of the Regional Medium-Term Development Plan to maximize existing development in the preparation area and the determination of the Regional Medium-Term Development Plan are prioritized using the legal product of the Regional Regulation (Perda) as a reference in determining the regional medium-term development plan (RPJMD).

With the different provisions related to the determination of the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD), there is the potential for disharmony and complications that cause different interpretations in its implementation. Therefore, it should be necessary to harmonize laws and regulations through the judiciary or legislative/executive review instruments with repressive supervision by the government and other legal channels

## تجريدي

زمروني فيزال عدي، NIM 18230068، 2021. العنوان: **الثنائية تنظيم تحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة المدى في مديرية / مدينة على تعارض الأدلة منظور**، أطروحة، قسم القانون الدستوري، كلية الشريعة. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج بيمبينيغ نور جناني، M.H، S.HI.

الكلمات الرئيسية: المتناسقية القانونية، الثنائية القانونية، خطط التنمية الإقليمية، المدى المتوسط، تعارض الأدلة.

وفي مجال التنمية، على المستويين المركزي والإقليمي، من أجل تحقيق تنمية وطنية، يجب أن تكون مصحوبة بالتنمية على المستوى الإقليمي. من الناحية العملية، يجب صياغة التنمية الإقليمية في وثيقة تخطيط التنمية، وفقاً للقانون رقم 23 لعام 2014 بشأن الحكومة الإقليمية بالتزامن مع القانون رقم 25 لعام 2004 بشأن نظام تخطيط التنمية الوطنية، وبالتحديد في شكل خطط التنمية الإقليمية متوسطة. ومع ذلك، هناك اثنائية في اللائحة فيما يتعلق بتحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة، الخصوص في المادة 19 الآية (1) من قانون نظام تخطيط التنمية الوطنية والمادة 264 الأيتين يعني (1) و (4) من قانون الحكومة الإقليمية. ثم يؤدي هذا إلى الغموض والتناقض في القوانين والأنظمة.

هذا البحث هو بحث في القانون المعياري. باستخدام منهج قانوني ومنهج مفاهيمي، يستخدم هذا البحث البيانات الأولية، وهي قانون نظام تخطيط التنمية الوطنية وقانون الحكومة الإقليمية، ويتم الحصول على مصادر البيانات الثانوية من المجلات و الكتب، ويتم الحصول على مصادر البيانات الجامعية من الموسوعات والمعجم القانونية والمعجم اللغة الإندونيسية الكبيرة.

تشير نتائج الحصول هذه الدراسة إلى أن تحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة من أجل تعظيم التنمية الحالية في منطقة الإعداد وتحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة لها الأولوية باستخدام المنتج القانوني للتنظيم الإقليمي كمرجع في تحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة المدى.

مع الأحكام المختلفة المتعلقة بتحديد خطة التنمية الإقليمية متوسطة، هناك احتمال للتضارب والتعقيدات التي تسبب تفسيرات مختلفة في تنفيذها. لذلك، يجب أن يكون من الضروري متناسقية القوانين واللوائح من خلال القضاء أو من خلال أدوات المراجعة التشريعية / التنفيذية مع الإشراف القمعي من قبل الحكومة والقنوات القانونية الأخرى.

## DAFTAR ISI

COVER .....	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iv
PENGESAHAN SKRIPSI.....	v
MOTTO .....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI .....	ix
ABSTRAK .....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Batasan Masalah .....</b>	<b>9</b>
<b>C. Rumusan Masalah.....</b>	<b>10</b>
<b>D. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>E. Manfaat Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>F. Penelitian Terdahulu .....</b>	<b>12</b>
<b>G. Metode Penelitian.....</b>	<b>23</b>
<b>H. Sistematika Pembahasan .....</b>	<b>28</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>31</b>
<b>A. Teori <i>Ta'arudh al-Adillah</i> .....</b>	<b>31</b>
<b>B. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan.....</b>	<b>43</b>
<b>C. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan .....</b>	<b>50</b>
<b>D. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah.....</b>	<b>55</b>
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>69</b>
<b>A. Analisis dan Implikasi Pengaturan Perihal Penetapan Rencana     Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota dalam UU     SPPN dan UU Pemda.....</b>	<b>71</b>



<b>B. Harmonisasi Pengaturan Perihal Penetapan Rencana Pembangunan     Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota dalam UU SPPN dan UU     Pemda Perspektif <i>Ta'arudh Al-Adillah</i> .....</b>	<b>90</b>
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>106</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>106</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>107</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>108</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUN**

#### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjelaskan “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik*”.<sup>1</sup> Ketentuan ini memberikan pemahaman bahwa kekuasaan tertinggi berada di pemerintahan pusat, jika ditinjau dari susunannya negara kesatuan merupakan negara tunggal atau dengan kata lain hanya ada satu negara.<sup>2</sup> Ada dua bentuk negara kesatuan, yang pertama, negara kesatuan yang menetapkan sistem sentralisasi yang semua kegiatan pemerintah dikordinir langsung oleh pemerintahan pusat. *Kedua*, negara yang menetapkan sistem desentralisasi, yang menjelaskan bahwa pemerintahan daerah diberi wewenang dan kekuasaan untuk mengatur lingkungan daerahnya secara mandiri.<sup>3</sup> Hal demikian sebagaimana dijelaskan di pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan kedua “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1980), 224.

<sup>3</sup> C.S.T Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Ghailia Indonesia, 1983), 72.

<sup>4</sup> Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan kedua.

Pembagian wilayah tersebut membawa konsekuensi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (2) undang-undang *a quo* menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota secara *systematic* mengelola dengan otodidak keperluan pemerintahan yang berdasarkan otonomi dengan tugas pembantuan. Pasal ini mengandung prinsip bahwa daerah provinsi, kabupaten, dan kota senantiasa menjadi kelengkapan penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan yang jalankan oleh pemerintah di daerah.<sup>5</sup> Untuk menjalankan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah diberikan otonomi yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>6</sup>

Diberlakukannya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem otonomi sangat lampau dimulai dimulai pada tahun 2001 mengenakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, tahun 2004 mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sejak 2014 hingga saat ini menggunakan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah setelah mengalami dua kali revisi dan telah diberlakukan sistem desentralisasi, terkecuali terhadap urusan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter menjadi ranah pemerintahan pusat.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Hery Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, (Jakarta: Millenium Publisher, 2003), 50.

<sup>6</sup> Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Dalam *system* otonomi ini wewenang pemerintah daerah menjadi lebih luas dalam melakukan perencanaan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan program pembangunan yang bersifat aspiratif mengenai kebutuhan yang ada di setiap daerah. Di ranah desentralisasi termuat juga tugas dan wewenang pemerintahan daerah yang bersifat proaktif dalam upaya melaksanakan pembangunan daerah demi kesejahteraan rakyat. Hal demikian dapat menjadi alasan yang kuat serta konsekuensi logis perlunya diberlakukan sistem otonomi daerah.<sup>8</sup>

Di masa otonomi daerah ini tentunya perlu lebih matang lagi kesiapan pemerintah daerah itu sendiri dalam mempersiapkan pemerintahannya supaya dapat menciptakan pembangunan yang efektif, efisien, transparansi, dan *accountable* serta bersifat aspiratif. Hal ini berdasarkan kandungan isi dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan perihal pelaksanaan asas desentralisasi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) sebagai upaya perwujudan pembangunan daerah.

Di era kontemporer ini setiap negara dituntut untuk beradaptasi dan ikut andil dalam perkembangan zaman yang semakin canggih, terkhusus pada sektor pembangunan baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah. Dalam rangka perwujudan untuk meningkatkan pembangunan nasional seyogianya selalu dibarengi dengan pembangunan di tingkat daerah. Sehingga, dalam hal ini

---

<sup>8</sup> Akhmaruddin, *Analisis Perencanaan Pembangunan di Desa Penarah Kecamatan Kundur Utara kabupaten karimun*, Skripsi, (Riau: UIN SUSKA Riau, 2013)

implementasi penyelenggaraan otonomi daerah sangat dibutuhkan guna memberikan ruang dan fasilitas kepada semua wilayah dalam meningkatkan potensi sumber daya yang dimiliki setiap daerahnya. Di dalam praktiknya, pembangunan yang ada di daerah harus dirumuskan di dalam suatu dokumen perencanaan pembangunan, sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Dalam konteks ini visi misi program kepala daerah dijabarkan dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), dalam perencanaan pembangunan daerah mencakup tujuan, sasaran, arah kebijakan, strategi pembangunan yang sebelumnya sudah disusun oleh kepala daerah sebagai visi misi yang akan di aplikasikan setelah dilantiknya kepala daerah terpilih untuk jangka waktu 5 (lima) tahun kedepan, tentu dalam menyusun rencana pembangunan daerah harus mengacu pada pedoman rencana pembangunan nasional.<sup>9</sup>

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah dapat ditentukan dengan kebijakan yang telah dirancang untuk masa depan, tentu dalam prosesnya melibatkan semua tokoh masyarakat untuk membahas terkait dengan

---

<sup>9</sup> Dailibas dkk, *Panduan Penyusunan rencana Pembangunan jangka Menengah daerah (RPJMD)*, (Yogyakarta: CV Absolut Media, 2010), 32.

pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu, dengan perencanaan pembangunan di daerah merupakan melibatkan nasional. Bab 1 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional menjelaskan “*sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah*”<sup>10</sup>

Perencanaan ini kemudian diartikan sebagai sebuah jalan yang terukur dengan memanfaatkan sumber daya yang telah disediakan di setiap daerahnya agar bisa mencapai target dan tujuan yang jelas dan terarah, yang diartikulasikan dalam bentuk perumusan kebijakan (*policy formulation*) dalam perencanaan pembangunan yang sesuai dengan perencanaan pembangunan dalam jangka waktu yang panjang dan menengah di tingkat nasional.

Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah dalam rangka memaksimalkan peningkatan pembangunan yang ada di daerah diwajibkan kepada pemerintah daerah mengacu pada ketentuan sebagaimana yang dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 19 ayat (3) bahwa “*RPJM Daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah*

---

<sup>10</sup> Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (lembaran negara RI tahun 2004 nomor 104, tambahan lembaran negara RI nomor 4421)

*kepala daerah dilantik*”<sup>11</sup>. Namun demikian, berbeda halnya dengan ketentuan pengaturan RPJMD yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 264 ayat (1) dan (4) yang menjelaskan bahwa di “*dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Adapun, Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik*”.<sup>12</sup>

Dua pengaturan tersebut di atas kemudian menimbulkan ambiguitas dan dualisme pengaturan terkait dengan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Sehingga, perlu adanya tinjauan hukum untuk menguraikan sisi-sisi yang menjadikan perbandingan antara kedua peraturan tersebut. Jika ditilik secara definisi, Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diartikan sebagai peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota. Sedangkan untuk pengertian Peraturan Daerah (Perda) dijelaskan dalam undang-undang yang sama diartikan dengan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota. Pengertian yang sama terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang dimana dalam ketentuan umum pasal 1 peraturan daerah diartikan sebagai

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (lembaran negara RI tahun 2004 nomor 104, tambahan lembaran negara RI nomor 4421)

<sup>12</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, sedangkan peraturan kepala daerah dalam undang-undang yang sama diartikan sebagai peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.

Dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditelaah status dari kedua peraturan tersebut antara Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang diatur dengan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Daerah (Perda) diatur dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pasal 7 ayat (1) menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: 1) UUD 1945, 2) TAP MPR, 3) UU/PERPU, 4) Peraturan Pemerintah, 5) Peraturan Presiden, 6) Peraturan Daerah Provinsi, 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hierarki tersebut tampak jelas bahwa tidak ditemukan peraturan kepala daerah. Peraturan kepala daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dapat ditemukan di dalam undang-undang *a quo* pasal 8 ayat (2) yang menjelaskan bahwa “*jenis peraturan perundang-undang yang dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”.

Dengan ini dapat dipahami bahwa Peraturan Kepala Daerah bisa dikeluarkan jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sehubungan dengan adanya frase



tersebut dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tidak memberikan penjelasan tentang perbedaan ini maka disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan selain dalam hierarki peraturan perundang-undang yang telah disebutkan diatas untuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diterima sebagai peraturan perundang undang tetapi kedudukannya berbeda. Jadi bisa dikatakan peraturan daerah (Perda) masuk pada peraturan perundang-undangan hierarki dan peraturan kepala daerah (Perkada) sebagai peraturan perundang undangan non hierarki.

Jika dilihat dari segi muatannya, peraturan daerah dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang pasal 14 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*”. Namun, berbeda dengan materi muatan Peraturan Kepala Daerah tidak ditemukan dan dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPMJD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 19 ayat (3), di sisi lain Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Daerah (RPMJD) juga diatur dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 264 ayat (1) dan (4). Dengan dua ketentuan tersebut di atas terdapat dualisme peraturan perundang-undang yang mengatur perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sehingga, menyebabkan ketidakkonsistenan dan ketidakharmonisan setiap daerah dalam menentukan sikap apakah harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Oleh sebab itu, berangkat dari latar belakang yang sudah dipaparkan di atas, dengan adanya perbedaan ketentuan terkait dengan pengaturan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menimbulkan ketimpangan dan disharmoni peraturan perundang-undangan yang menyebabkan adanya konflik norma hukum, dengan penalaran yang wajar menimbulkan ambiguitas dan dualisme. Sehingga, perlu kiranya menurut peneliti dilakukan penelitian dan pengkajian secara yuridis yang lebih komprehensif dan kompleks secara holistik perihal dualisme pengaturan perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan judul “DUALISME PENGATURAN PENETAPAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KABUPATEN/KOTA PERSPEKTIF *TA'ARUDH AL-ADILLAH*”

## **B. Batasan Masalah**

Dari latar belakang yang dipaparkan di atas, penulis membatasi masalah

pada persoalan dualisme pengaturan penetapan Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) serta Harmonisasi pengaturan perihal penetapan RPMJD dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan di atas, untuk membatasi permasalahan di dalam tulisan ini agar supaya dapat tersusun secara sistematis dan terarah, maka yang menjadi rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana analisis dan implikasi Pengaturan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana Harmonisasi Pengaturan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Perspektif Ta'arud Al-Adillah?

### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan oleh peneliti ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana analisis dan implikasi pengaturan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dalam Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

2. Untuk menganalisis bagaimana harmonisasi pengaturan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Perspektif Ta'arud Al-adillah

#### **E. Manfaat Penelitian**

Aadapun tujuan dari penulis yang dilakukan oleh penulis, penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat bagi penulis, pembaca dan sebagai masukan kepada aparat penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu sebaai berikut

1. Manfaat Teoritis
  - a. Secara teoritis tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah serta menambah khasanah ilmu pengetahuan dan literatur di bidang hukum tata negara yang berkaitan dengan Harmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya perihal dualisme penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah kabupaten/kota perspektif Ta'arud Al-adillah
  - b. Karya tulis ini semoga bermanfaat dan dapat Memberikan manfaat akademis dalam bentuk sumbangsih pemikiran untuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya baik dalam bidang pembangunan di

daerah terkhusus demi terwujudnya pola pembangunan yang sistematis, konsisten, berkelanjutan, dan terarah guna mencapai tujuan bernegara.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan memberi penjelasan bagi kalangan praktisi, masyarakat umum dan peneliti lainnya agar dapat memahami dan mejadi sumbangsih kebutuhan secara informasi dalam mengembangkan rangkaian penelitian selanjutnya, serta dalam pelaksanaan dapat memberikan kontribusi terkait sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah kabupaten/kota

## **F. Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini tentunya melihat dari kajian-kajian atau penelitian-penelitian yang telah dlakukan sebelumnya. Dan dari hasil pencarian data yang telah dilakukan penulis, tidak terdapat judul yang sama dengan judul yang penulis susun ini, akan tetapi ada beberapa judul yang memiliki tema yang tidak jauh berbeda dengan tema penulis. Beberapa diantaranya judul skripsi peneliti, anantara lain:

1. Dr. H. Yuli Asmara Triputra, SH., M.Hum, dengan penelitian yang berjudul “Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan ketidaksingkronan antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undang yang sering kali

bertentangan, bahkan tidak jarang bertentangan juga dengan peraturan selevel undang-undang, dengan demikian menjadi kendala dalam pembangunan nasional terkhusus pada bidang investasi.

Dalam kajian ini mengulas berbagai macam persoalan mengenai produk hukum peraturan daerah yang dianggap bermasalah dan mengganggu iklim untuk berinvestasi, disamping itu pentingnya peran pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk hukum di daerah. dalam praktinya terlihat kecendrungan pemerintah daerah untuk menyusun perda sebanyak-banyaknya tanpa melupakan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan mendahulukan kepentingan umum.

Hasil penelian ini menyimpulkan adanya pengawasan dari pemerintah untuk mengontrol dalam pembuatan produk hukum daerah, adapun model pengawasan yang dilakukan melalui empat model pengawasan yaitu: Executive preview, executiv review, pengawasan represif. Dan pengawasan preventif.

Jadi dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ialah untuk melakukan sistem control terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah melalui peraturan daerah oleh pemerintahan pusat, maka dalam pelaksanaannya otonomi daerah diharapkan dapat sesuai dengan cita-cita nasional yang tetap memperhatikan keberagaman dan pluralisme daerah dalam bingkai NKRI dan pancasila sebagai dasar dari segala sumber hukum

di indonesia.<sup>13</sup>

2. Insan Tajali Nur, dengan penelitian yang berjudul “Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Singkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan”

Penelitian ini dilakukan untuk mengulas persoalan peraturan daerah yang diberikan wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri namun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam kajian ini membahas terkait urgensi harmonisasi aturan sebagai perwujudan azas legi inferiori derogate legi superior, mengulas asas peraturan-perundang-undangan, . menganalisa Terhadap Singkronisasi dan Harmonisasi Regulasi di Indonesia Berlandaskan Pada Produk Hukum lain diluar Pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, serta menguraikan Kedudukan Peraturan Menteri Dikaitkan Ilmu Perundang-Undangan.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa singkronisasi dan harmonisasi sangat diperlukan dalam peraturan perundang-undangan yang di atasnya kepada aturan yang lebih rendah tingkatannya disesuaikan dengan amanah peraturan perundang-undang yang sudah ada, misalnya dalam peraturan daerah sepatutnya mengacu pada peraturan presiden, dengan ini konsistensi dalam penyelenggara negara dapat ditegakkan sesuai dengan asas negara

---

<sup>13</sup> Yuli Asmara Triputra, Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Pbraturai{ Perundang-Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Lex Librum*, 1, (Desember, 2016), 422.

hukum.<sup>14</sup>

3. Amara Costania Wijaya, dengan skripsi berjudul “Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (BAPPELITBANGDA) dalam Penyusunan rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap”

Penelitian terdahulu ini dilakukan untuk mengetahui apa saja peran dari badan perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan daerah (Bappelitbangda) dalam menyusun RPJMD di kabupaten cilacap, disamping itu juga dibahas mengenai faktor pendukung dan penghambat peranan (Bappelitbangda) dalam penyusunannya.

Dalam kajian yang diteliti mengulas tentang otonomi daerah, perencanaan pembangunan daerah, hingga menganalisa kedudukan Bappelitbangda dalam perencanaan pembangunan daerah. Disamping itu objek yang diteliti mengenai daerah kabupaten cilacap sebagai salah satu daerah otonom yang memiliki visi untuk menciptakan kabupaten cilacap dengan masyarakat dan pembangunan yang sejahtera dengan 4 pilar desa yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan lingkungan sosial budaya.

Dalam penelitian ini lebih terfokus pada penelitian hukum empiris yang melihat langsung kejadian di lapangan dengan teknik pengumpulan data dengan wawancara dan sumber data lainnya.

Selanjutnya hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa perubahan

---

<sup>14</sup> Insan Tajali Nur, Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Singkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2 (Agustus, 2018), 163.



aturan dalam penyusunan RPJMD tahun 2017-2022 di kabupaten cilacap telah sesuai dengan aturan tata cara penyusunan RPJMD dengan berpatokan pada peraturan pemerintah dalam negeri nomor 86 tahun 2017, dengan ini kabupaten cilacap mengalami peningkatan kinerja dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.<sup>15</sup>

4. Zakki Saleh, dengan Jurnal yang berjudul “Implikasi Dualisme Ketentuan Rpjmd Menurut Peraturan Perundang-Undangan Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum”

Penelitian ini mendeskripsikan bagaimana implikasi dualisme ketentuan RPMJD dikaitkan dengan RPMJD kabupaten garut dihubungkan dengan prinsip kepastian hukum, dalam pembahasannya juga menguraikan rencana kerja daerah (RKPD) kabupaten garut, mencakup juga terkait dengan penyusunan dokumen perencanaan daerah.

Ada dua point penting yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini. Pertama, terkait dengan implikasi hukum dualisme bentuk pengaturan tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah menurut undang-undnag nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional dihubungkan dengan undang-undang nomro 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Kedua, membahas bagaimana kedudukan hukum peraturan daerah kabupaten garut nomor 3 tahun 2014 tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah tahun 2014-2019 dihubungkan

---

<sup>15</sup>Amara Costania Wijaya, Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap, *Skripsi*, (Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018), 51-54.

dengan prinsip kepastian hukum.

Hasil penelian ini menyebutkan bahwa terdapat implikasi hukum dengan adanya dualisme pengaturan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) yang melanggar salah satu asas peraturan perundang-undangan yaitu *lex specialis derogat lex generalis*, dalam pembahasannya disandingkan antara dua undang-undang yang bermasalah yaitu undang-undang no 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional dan undang-undangan nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Akibatnya adalah terjadinya ketidakharmonisasian dan ketidakkonsistenan daerah saat membentuk produk hukum daerah yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan dampak negatif lainnya terhadap penyatuan arah pembangunan antara daerah dan pusat atau antar masing-masing daerah agar keterpaduan, sinergitas, dan efisiensi proses pembangunan secara keseluruhan menjadi susah diwujudkan. Dalam penelitian ini saran yang diiusulkan agar masing-masing perorangan warga negara indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik dan privat atau lembaga negara bisa melakukan judicial review atau pengujian undang-undang oleh Undang-undangan dasar ke mahkamah konstitusi (MK) sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 52 undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi (MK).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Amara Costania Wijaya, Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap, Skripsi, (Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018), 51-54.

5. I Gusti Ngurah Lanang Agus Triana Putra dengan skripsi berjudul “Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 Kabupaten Gianyar Pasca Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Di Bali”

Penelitian ini menjelaskan bagaimana proses penyusunan RPJMD Tahun 2018-2023 Kabupaten Gianyar pasca pemilihan umum kepala daerah di bali dan menjelaskan juga terkait dengan faktor apa saja yang menghambat proses penyusunan RPJMD tahun 2018-2023 di kabupaten gianyar. Hasil penelitian ini menjelaskan tahapan apa saja yang menjadi ketentuan dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 86 tahun 2017 yang wajib dilakukan oleh pemerintah kabupaten gianyar melalui badan perencanaan pembangunan daerah dan penelitian pengembangan kabupaten gianyar sebagai pelaksanaanya.

Disamping itu penelitian ini menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang menjadi penghambat penyusunan RPJMD tahun 2018-2023 di kabupaten gianyar, salah satu yang menjadi alasannya adalah karena kurangnya penegakan hukum pada lingkungan organisasi perarangkat daerah, sistem informasi pembangunan daerah yang tidak efektif membuat masyarakat desa belum memahami pentingnya prioritas pembangunan dan penyesuaian perencanaan.

NO	Nama/ Perguruan Tinggi/tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan penelitian	Persamaan Penelitian

1	H. Yuli Asmara Triputra, SH., M.Hum/Politekn ik Negeri Sriwijaya, 2016, Jurnal	Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan Perundang- Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia	Hasil penelian ini menyimpulkan adanya pengawasan dari pemerintah untuk mengontrol dalam pembuatan produk hukum daerah dengan 4 pengawasan yaitu: Executive preview, executiv review, pengawasan represif. Dan pengawasan preventif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian terdahulu ini lebih terfokus pada pembahasan ketidaksingkro nan peraturan daerah dengan peraturan perundang- undang yang lebih tinggi</li> <li>• Dalam penelitian peneliti mengulas harmonisasi dualisme pengaturan terkhusus pada penetapan RPMJD</li> </ul>	Sama-sama membahas terkait dengan harmonisasi adapun unsur kebaruan dalam penelitian ini lebih terfokus pada harmonisasi penetapan RPMJD pada peraturan kepala daerah dan peraturan daerah perspektif <i>Ta'arudh Al- adillah</i>
2	Insan Tajali Nur/ Fakultas Hukum, Universitas Samarinda, 2020, Jurnal	Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Singkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan	sil penelitian ini menjelaskan bahwa perlu nya Singkronisasi dan Harmonisasi dari Peraturan	lam penelitan terdahulu ini mengulas landasan hukum formil dan singkronisasi peraturan perundang-	Sama-sama membahas harmonisasi peraturan perundang, adapun unsur kebaruan dalam peneliti

		Perundang - Undangan	Perundang Undangan diatas kepada aturan dibawahnya, dalam hal ini Peraturan Daerah seharusnya mengacu pada Peraturan Presiden, hal ini sebagai konsistensi Penyelenggara Negara dalam menegakkan asas Negara hukum	undang pada Regulasi di Indonesia Berlandaskan Pada Produk Hukum lain diluar Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 12 tahun 2011	ini terkait dengan harmonisasi penetapan RPMJD dalam UU SPPN dan UU PEMDA
3	Amara Costania Wijaya, Fakultas Hukum, Program Studi S1 Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2018, Skripsi	Peranan Badan Perencanaan pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (BAPPELITB ANGDA) dalam Penyusunan Rencana Pembangunan	hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan aturan acuan penyusunan RPJMD pada tahun 2017- 2022, peran Bappelitbangd	• Penelitian ini lebih terfokus kepada dualisme pengaturan perihal penetapan RPJMD kabupaten/kot a	ma-sama membahas perihal penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Adapun unsur kebaruan

		Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap	a Kabupaten cilacap telah sesuai dengan aturan tata cara penyusunan RPJMD dan mengalami peningkatan kinerja dibandingkan dengan tahun sebelumnya	• Penelitian hukum normatif	dalam penelitian ini mengulas perbandingan pengaturan RPMJD dan Harmonisasi penetapan RPMJD
4	Zakki Saleh/Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Islam Bandung, 2018, Jurnal	Implikasi dualisme ketentuan RPMJD Menurut Peraturan Perundang-undang Dihubungkan dengan Prinsip Kepastian Hukum	Hasil penelian ini menyebutkan bahwa Implikasi hukum adanya dualisme bentuk pengaturan RPJMD menurut UU SPPN dan UU PEMDA melanggar asas-asas perundang-undangan yaitu asas <i>lex specialis</i>	• penelitian ini lebih menitik pada perbandingan penetapan RPMJD dalam UU SPPN dan UU Pemda • kajian penelitian ini terfokus pada harmonisasi dualisme dalam penetapan RPMJD dalam UU SPPN dan UU PEMDA	Sama-sama membahas dualisme rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), adapun unsur kebaruan dalam peneliti ini adalah membahas harmonisasi pengaturan terkhsusus pada penetapan

			<i>derogate lex generalis.</i>		RPMD dalam UU SPPN dan UU PEMDA
5	I Gusti Ngurah Lanang Agus Triana Putra/Fakultas Hukum, Universitas Udayana, 2019, Jurnal	Penyusunan Rencana pembangunan Jangka Menengah daerah tahun 2018-2023 Kabupaten Gianyar Pasca Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak Di Bali	Hasil penelitian ini memaparkan Berbagai proses tahapan yang terdapat dalam ketentuan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 wajib ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Gianyar melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penelitian Pengembangan Kabupaten Gianyar sebagai pelaksanaanya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian ini lebih terfokus kepada implikasi dualisme perihal penetapan RPJMD kabupaten/kot a</li> <li>• Menggunakan jenis penelitian hukum normatif</li> </ul>	Sama-sama membahas penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), adapun unsur kebaruan dalam penelitian ini terfokus pada harmonisasi pengaturan terkhusus pada penetapan RPMD dalam UU SPPN dan UU PEMDA

## G. Metode penelitian

### 1. Jenis penelitian

Jenis penelitian di dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Adapun penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji sebuah peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau diterapkan terhadap sebuah permasalahan hukum-hukum tertentu, dimana objek kajiannya adalah dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan<sup>17</sup>, dan cara yang dilakukan didalam penelitian hukum normatif ialah dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

Penelitian yuridis normatif dikenal dengan penelitian hukum yang dikonsepsikan sesuai apa yang telah tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau kaidah norma hukum yang berpatokan pada perilaku manusia.<sup>18</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan cara pendekatan perundang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undang (*statue approach*) diartikan sebagai penelitian produk-produk hukum. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum, pendekatan pada konteks penelitian ini bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum dalam melakukan suatu penelitian. Disamping itu pendekatan perundang-undang dilakukan dengan

---

<sup>17</sup> Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), 56.

<sup>18</sup> Amiruddin, dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. raja Grafindo persada, 2014), 18.



menelaah semua undang-undang dan regulasi yang menyangkut dengan isu hukum dalam penelitian. pendekatan perundang-undang ini membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian suatu produk hukum antara undang-undang dengan undang-undang.

Produk dan norma hukum yang dimaksud, yaitu: Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin tersebut peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang diangkat.<sup>19</sup>

### 3. Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif sejatinya tidak mengenal istilah data, dikarenakan didalam sebuah penelitian yuridis normatif maka sumber data diperoleh dari perpustakaan bukan lapangan, sehingga dikenal dengan istilah bahan hukum,<sup>20</sup> dan pada sebuah penelitian hukum yuridis normatif didalam bahan pustaka untuk mendapatkan dasar penelitian disebut dengan bahan

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 133.

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), 93.

hukum sekunder dan terbagi kedalam tiga bagian yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah sumber pustaka utama yang akan menjadi bahan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan hakim. Dalam sumber primer tersebut akan di temukan teori yang berfokus terhadap penelitian ini, Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum, buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disetasi hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>21</sup> Dalam hal ini misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum dan sebagainya yang berhubungan dengan rencana pembangunan jangka

---

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 181

menengah daerah (RPJMD)

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier diartikan sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap data primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>22</sup>

4. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter. Kajian kepustakaan dan studi dokumenter ini adalah kegiatan untuk mengumpulkan atau menelusuri dokumen-dokumen atau bahan kepustakaan yang memberikan informasi atau keterangan yang penulis butuhkan.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dengan mengumpulkan serta meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer dalam hal ini seperti peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel, internet, dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia yang berkaitan dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD)

5. Metode pengolahan data

Pada bagian pengolahan data dijelaskan tentang prosedur pengolahan dan analisis bahan hukum, antara lain :

---

<sup>22</sup> Amiruddin dan zainal asikin, *pengantar metode penelitian hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 2014), 119

a. Pemeriksaan (*editing*)

Pada tahap ini perlu dilakukan untuk meneliti kembali data dan bahan hukum yang sudah diperoleh untuk mengantisipasi adanya kekurangan data pada saat meneliti, terutama dalam kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian data satu dengan lainnya yang bertujuan apakah data-data tersebut sudah mencukupi untuk dikaji sebagai bahan pemecahan masalah yang diteliti, di lain sisi untuk mengurangi kesalahan data dan meningkatkan kualitas data.

Demikian dalam hal ini setelah pustaka bacaan, mulai dari undang-undang, buku, jurnal serta referensi lainnya sudah terkumpul, kemudian dilakukan pemeriksaan dalam upaya menyesuaikan hubungan antara data yang satu dengan data yang lainnya agar tersusun secara sistematis. Sehingga, tujuan daripada penelitian dapat dicapai sesuai apa yang diharapkan.

b. Klasifikasi (*classifaying*)

Mereduksi data yang ada dengan cara menyusun dan mengklasifikasikan data yang diperoleh ke dalam pola tertentu atau permasalahan tertentu untuk lebih mempermudah pembacaan dan pembahasan sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Proses klasifikasi ini sangat krusial. Pada tahap ini kemudian peneliti mulai melakukan penyeleksian data sehingga data yang sudah terkumpul dapat diklasifikasikan secara tepat berdasarkan tema tema dan pola pola pembahasan yang terarah sesuai kehendak peneliti.

c. Verifikasi (*verifying*)

Verifikasi data adalah pembuktian kebenaran data untuk menjamin validitas data yang telah terkumpul. Verifikasi ini dilakukan dengan cara menggali lebih dalam lagi mengenai muatan-muatan perundang-undangan yang akan diteliti sehingga memerlukan hasil tentang sesuai tidaknya data tersebut untuk dianalisa.

d. Analisis (*analyzing*)

Analyzing adalah proses penyederhanaan kata ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan juga mudah untuk diinterpretasikan. Dengan cara memaparkan data yang sudah diklasifikasikan, kemudian diinterpretasi dengan mengaitkan sumber data yang ada sambil dianalisis sesuai dengan item-item yang dikaji dalam penelitian ini. .

Dalam mengolah data atau proses analisisnya, penulis menyajikan terlebih dahulu data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, berita dll.

e. Pembuatan Kesimpulan (*concluding*)

Pembuatan kesimpulan adalah tahap terakhir dari prosedur pengolahan data sebuah penelitian. Pada tahap ini peneliti menyimpulkan hasil penelitian secara jelas. Kesimpulan yang dibuat merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah disusun diawal, dalam bahasa lain juga disebut simpulan yang berarti bab terakhir yang berisi jawaban atas masalahn penelitian yang diperoleh berdasarkan hasil analisis data

## **H. Sistematika Pembahasan**

Untuk lebih mempermudah dalam pembahasan masalah secara garis besar terhadap penyusunan penelitian ini, maka penulis menyusun kedalam 4 bab yang disesuaikan dengan pedoman penulisan karya ilmiah Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, yang masing-masing bab dibagi dalam sub-sub, dengan perincian sebagai berikut:

BAB I yaitu bab pendahuluan dimana terdiri dari latar belakang penelitian, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi oprasional, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Bab pendahuluan ini berisi penjelasan tentang alasan-alasan penelitian ini dilakukan.

BAB II penelitian ini adalah kerangka teori dan kerangka konseptual yaitu sebagai salah satu bahan perbandingan dalam penelitian ini dan bertujuan untuk memperoleh hasil yang valid. Kajian pustaka ini berisi pemikiran atau konsep-konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk pengkajian dan analisis permasalahan yang diangkat. Pada bab ini menjelaskan terkait dengan teori *Ta'arudh Al-adillah*, Asas-asas peraturan perundang-undangan, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, serta sistem penyelenggara pemerintahan daerah.

BAB III pada penelitian ini merupakan pembahasan, dimana berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, yaitu penguraian data-data yang diperoleh dari hasil penelitian literatur yang kemudian data-data tersebut diolah untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Dalam pembahasan skripsi ini membahas bagaimana perbandingan pengaturan

RPJMD dalam undang-undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan bagaimana harmonisasi pengaturan yang terdapat dualisme dalam perspektif *Ta'arudh Al-adillah*.

BAB IV dalam penelitian ini adalah penutup, yaitu bab terakhir dimana berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan disini merupakan jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan, sedangkan saran adalah rekomendasi atau nasihat yang ditujukan kepada instansi terkait maupun peneliti khususnya.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori Ta'arudh al-Adillah

#### 1. Pengertian

*Ta'arudh* secara etimologi ialah berlawanan, bertentangan, atau kontradiksi. Sementara kata *al-Adillah* berasal dari bentuk jamak ليدل yang artinya dalil-dalil yaitu alasan, argumentasi, landasan.<sup>23</sup>

*Ta'arudh al-adillah* adalah sebuah konsep usul fikih yang menggambarkan adanya beberapa dalil syariah yang merujuk kepada satu masalah yang sama dengan ketentuan hukum yang berbeda bahkan berlawanan. Dengan istilah lain frasa tersebut dapat diungkapkan dengan istilah konflik dalil atau pertentangan dalil. Dalam bahasa arab kata pertentangan atau kontradiksi ini disebut dengan kata *Ta'arudh*, dalam arti lain ketidakpaduan satu dengan lainnya, atau ketidakcocokan satu dan lainnya.

Secara terminologi kata *Ta'arudh al-adillah* sebagaimana yang dijelaskan oleh Abdul Karim Zaidan ialah adanya suatu objek hukum (masalah) terdapat dua dalil yang berlawanan ketentuan hukumnya. Sementara itu ahli ushul fiqh Ali Hasaballah, menyebutkan bahwa *ta'arudh al-adillah* berarti menjadikan satu dalil dari dua dalil yang sama tingkatan atau kualitasnya yang mengandung ketentuan hukum yang bertentangan dengan yang lain.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Asad Malik Muhtar, *Konsep Penyelesaian Ta'arud Al-Adillah Pada Lembaga Bahtsul Masa'il (Lbmnu Sulawesi Selatan)*, Skripsi (Makassar: UIN Alauddin Makassar, 2019), 33.

<sup>24</sup> Achmad Yasin, *Ilmu Usul Fiqh (dasar-dasar istinbat hukum islam)*, (Surabaya: UIN Surabaya, 2013)



Ali Hasaballah mengemukakan ta'arudh al-adillah sebagai berikut:

النَّعَا رُضْتُ أَنْ يَفْتَضِيَ أَحَدُ الْلَيْنَيْنِ التَّسَاوِينَ فِي مَرْتَبَةِ الشُّبُوتِ نَقِيضِ مَا يَفْتَضِيهِ الْآخَرُ

Artinya: “*Ta'arudh itu hendaknya satu dari dalil yang sama martabat tsubutnya mengandung ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalil yang lain.*”

Penjelasan lain dari Asy-syaukani dalam karyanya monumental irsyad al-fuhul menjelaskan bahwa *ta'arudh al-adillah* berarti salah satu dari dua dalil menunjukkan pada hukum suatu peristiwa tertentu, sedangkan dalil yang lainnya menunjukkan hukum yang berbeda dengan itu.

Permasalahan *ta'arudh Al-adillah* harus mendapatkan sebuah solusi, kedua dalil yang dianggap bertentangan oleh para fuqaha harus segera diselesaikan dengan metode yang tepat sesuai dengan metodologi pengkajian ushul fiqh. Para ahli ushul fiqh setidaknya melakukan empat cara untuk menyelesaikan permasalahan ta'arudh al-adillah yaitu *nasakh* (menghapus salah satu dalil yang datang terdahulu), *tarjih* (menguatkan salah satu dalil), *al-jam'u wa al-taufiq* (mengkompromikan kedua dalil), *tasaqut al-dalilain* (tidak memilih kedua dalil atau tidak mengamalkan keduanya). Keempat cara ini digunakan oleh fuqaha dan terkadang berbeda dalam urutan penerapannya.

## 2. Sebab *Ta'arud al-Adillah*

Pertentangan yang terjadi antara dua dalil atau beberapa dalil hanya terjadi secara lahiriyah saja. Pandangan para ulama fukaha terhadap dalil-dalil yang dianggap bertentangan merupakan suatu pemahaman yang

disebabkan oleh beberapa sebab diantaranya sebagai berikut:

- a. Terdapat nash atau dalil yang merupakan dalil zanni al-dalalah. Diantaranya dalil-dalil syariat yang menunjukkan hukum qat'i al-dalalah dan adakalanya zanni al-dalalah.
- b. Allah swt memberikan hak kepada rasulullah saw untuk menetapkan hukum suatu masalah pada satu peristiwa dan menetapkan hukum yang lainnya pada hakikat masalah tersebut dalam peristiwa lain. Sesuatu yang telah diriwayatkan oleh sebagian perawi tentang satu hukum, dan sebagian pula ada yang meriwayatkan hukum yang berbeda maka hal demikian dianggap kontradiksi
- c. Terkadang adanya *ta'arudh al-adillah* disebabkan adanya salah satu dari dua hadis yang berbeda yang menjadi nask (penghapus) bagi dalil yang lainnya, namun tidak diketahui oleh para ulama, hal demikian dianggap terjadinya *ta'arudh al-adillah*
- d. Rasulullah saw telah menyebutkan setidaknya ada dua metode terhadap beberapa masalah dan hukum syariat, dan boleh mengambil salah satu dari kedua metode tersebut, sedangkan perawi lain menggunakan metode lain. Bagi orang yang tidak mengetahui adanya dua metode tersebut dan tidak mengetahui adanya dalil yang bertentangan maka boleh hukumnya untuk mengamalkan setiap dalil.
- e. Terdapat periwayatan di dalam al-qur'an dan sunnah yang bersifat umum, terkadang hal ini menimbulkan perbedaan secara lahiriyah, bukan perbedaan yang bersifat hakikat dan kadang-kadang dianggap

ta'arudh, padahal jika dilihat secara jelas ketentuan yang ada dalam setiap dalil terkadang menghendaki ketentuan yang bersifat umum dan dalil lain bersifat khusus.

Oleh karena itu ta'arudh al-adillah dapat terjadi karena adanya perbedaan pemahaman dan pemikiran fuqaha terhadap suatu dalil. Dalil yang dipahami fuqaha mengandung makna tersurat, sehingga menimbulkan makna yang berbeda dan kadang-kadang dianggap sebagai sesuatu yang kontradiksi. Perbedaan makna tersebut sering terjadi karena keterbatasan pengetahuan dan pemahaman para fuqaha terhadap dalil-dalil syariat.

Adapun yang menjadi rukun dari Ta'arud al-Adillah sendiri menurut ulama ushul lainnya diantaranya Al-Bukhari, Al-Bazdawi, Al-Taftazani bahwa rukun ta'arud al-adillah ada lima, yaitu:

- 1) Terdapat dua hujjah (dalil) atau lebih. Tidak terjadi kontradiksi jika hanya satu dalil
- 2) Adanya dua dalil yang kotradiksi. Tidak dianggap bertentangan jika keduanya bukan termasuk dalil, baik antara keduanya atau salah satunya
- 3) Dua hujjah yang saling berlawanan itu derajatnya sama dari segi sisi saja, hal ini merupakan pendapat jumhur ulama.

- 4) Adanya dua hukum yang dipahami saling bertentangan yang dalam permasalahannya tidak mungkin disepakati dan tidak ada yang lebih tinggi kedudukannya

Jika dari rukun-rukun diatas sudah dipenuhi, antara dua dalil atau beberapa dalil dapat dianggap sebagai Ta'arud al-adillah. Apabila terdapat dua hujjah yang berlawanan maknanya secara lahiriyah.

Disamping itu menurut ulama ushul, terdapat beberapa syarat ta'arud, yaitu:

- 1) Terdapat dua dalil yang berlawanan. Seperti satu dalil yang memerintah untuk menghalalkan dan dalil lainnya memerintah untuk mengharamkan.
- 2) Diantara kedua dalil yang bertentang sama derajatnya
- 3) Antara kedua dalil yang kontradiksi kedudukannya sama. Maksudnya adalah tidak terdapat perbedaan kandungan diantara keduanya, seperti halnya satu dalil memerintahkan dan dalil yg lain mengharamkan
- 4) Kedua dalil yang kontradiksi harus pada satu waktu. Maksudnya kondisi dari kedua dalil tersebut harus sama.<sup>25</sup>

Berdasarkan beberapa syarat tersebut, dapat dipahami bahwa terjadinya dalil-dalil yang disebut ta'arudh sangat sulit terjadi karena

---

<sup>25</sup> Amrullah Hayatuddin, *Ushul Fiqh: jalan tengah memahami hukum islam* (Jakarta: AMZAH, 2019), 232-234

harus mencakup syarat-syarat ta'arudh, hal ini berarti sangat sedikit terdapat dalil yang kontradiksi jika diadakan penelitian atau pengkajian yang mendalam diantara dua dalil atau beberapa dalil.

### 3. Metode Penyelesaian Ta'arudh al-Adillah

Jika diantara ahli hukum islam menemukan dalil-dalil yang kontradiktif, maka ada dua metode penyelesaian secara umum. Pertama, menggunakan metode hanafiyah, yaitu:

- 1) Nasakh, yaitu membatalkan hukum yang datang terlebih dahulu dengan dalil yang datang belakangan, setelah melewati usaha kajian penelitian yang dilihat dari sisi kesejarahan. Apabila dalam penelusuran satu dalil yang muncul lebih dulu dari dalil yang lainnya, maka yang diambil adalah dalil yang datang kemudian.
- 2) Tarjih, dilakukan penguatan salah satu dari dalil-dalil yang bertentangan berdasarkan petunjuk-petunjuk yang mendukungnya, dengan memperhatikan petunjuk kandungan nash dan segi keadilan para perawi.
- 3) Al-jam'u wa al-taufiq, ialah mengumpulkan dan mengompromikan dua dalil yang tampaknya bertentangan. Apabila dengan metode tarjih tidak dapat diselesaikan maka dalam pandangan ulama hanafiyah diutamakan untuk mengamalkan salah satu dari dua dalil tersebut dan lebih diutamakan untuk mengabaikan dan menggugurkan dalil lainnya

4) Tasaqut ad-dalilain, yaitu menggugurkan dua dalil yang tampak jelas bertentangan dan mencari dalil lain sekalipun derajatnya lebih rendah dari kedua dalil yang bertentangan. Apabila cara ketiga tidak dapat diselesaikan oleh seorang mujtahid, maka boleh menggugurkan kedua dalil tersebut, maksudnya adalah mujtahid harus merujuk pada dalil lain yang derajat tingkatannya lebih rendah dari dalil yang bertentangan tersebut.

Metode kedua adalah menurut Syafiiyah dalam menyelesaikan taarudh al-adillah, yaitu:

- 1) Al-jam'u wa al-taufiq, ulama syafi'iyah menyatakan bahwa metode pertama yang harus dilakukan adalah mengumpulkan dan mengompromikan kedua dalil yang dianggap kontradiksi, sekalipun dari satu sisi saja, yaitu mengamalkan keduanya dalam keadaan tertentu. Karena mengamalkan kedua dalil tersebut lebih diutamakan daripada mengabaikan keduanya.
- 2) Tarjih, metode ini dilakukan apabila pengkompromian kedua dalil tidak dapat diselesaikan, seorang mujtahid boleh menguatkan salah satu dari kedua dalil yang bertentangan dengan syarat harus ada sesuatu yang dapat mendukungnya, sehingga antara kedua dalil tersebut dipilih dalil yang lebih kuat untuk diamalkan
- 3) Nasakh, metode ini dapat dilakukan ketika cara tarjih tidak dapat diamalkan, maka cara ketika yang ditempuh dengan cara membatalkan salah satu dari kedua dalil yang bertentangan, dengan

syarat harus diketahui terlebih dahulu mana dalil yang datang terlebih dahulu dan dalil yang datang kemudian, dalil yang datangnya kemudian inilah yang membatalkan hukum dalil yang terdahulu

- 4) Tasaqut al-dalilain, cara ini dilakuakn apabila dengan cara ketiga tidak dapat ditempuh, seorang mujtahid boleh meninggalkan kedua dalil yang bertentangan dan berijtihad dengan dalil yang kualitasnya lebih rendah dari kedua dalil yang kontradiksi tersebut.

#### 4. Ta'arudh Al-adillah dari segi 'Am dan Khas

Di dalam segala aspek kehidupan unat manusia, al-Qur'an dan sunah harus dijadikan sebagai sumber hukum Islam yang harus dipahami makna dan kandungannya.. al-Qur'an dan sunah dapat dipahami secara tersurat dan tersirat. Pemahaman secara tersurat yaitu pemahaman yang dilihat dari makna lafal suatu nash. Adapaun, pamahaman secara tersirat yaitu pemahaman yang didapatkan melalui isi kandungan makna suatu nash. Ketika terdapat suatu ketentuan di dalam nash yang bertentangan, dapat diselesaikan melalui ta'arudh al-adillah yaitu dengan jalan mencari makna lafal secara '*am* (umum) dan '*khas* (khusus).

'Am merupakan lafal yang mengindikasikan dua, tiga atau lebih makna. Adapun, lafal khas yaitu suati lafal yang khusus atau tidak menunjukkan suatu makna yang lebih dari satu makna tertentu. Selain itu, 'Ajil jasim al-Nasyimi memberikan pengertia secara etimologi bahwa lafal 'am ialah suatu lafal yang diambil dari sesuatu yang umum,

sedangkan secara epistimologi ialah suatu lafal guna menunjukkan banyak hal tanpa ada batasan tertentu. Sedangkan, khas secara etimologi berarti tunggal, sedangkan secara epistimologi diartikan sebagai suatu lafal yang digunakan untuk mengartikan atau menunjukkan satu makna atau banyak namun memiliki batasan atas satu makna tertentu.

Contoh pertentangan antara dalil 'am ialah jika di dalam suatu riwayat dikatakan bahwa barang siapa yang mengganti agamanya maka hendaklah ia dibunuh. Namun, di riwayat lain dikatakan bahwa barang siapa yang mengganti agamanya, maka janganlah dibunuh. Eksistensi kedua riwayat tersebut di atas bersifat umum dan kontradiktif, karena satu riwayat mengandung perintah sedangkan riwayat lainnya bermakna larangan.

Adapun contoh ta'arud al-adillah antara dalil khas yaitu, di dalam suatu perkataan: muliakanlah zaid, dan perkataan lainnya dikatakan janganlah kamu muliakan zaid. Kedua ungkapan tercontoh di atas ini terjadi kontradiksi pada suatu objek yang bersifat khusus dan tertentu. Contoh lain dari ta'arud al-adillah dalil yang khusus terdapat dalam firman Allah swt. Q.S an-Nisa' juz 4 ayat 24 yang berbunyi:

وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ النِّسَاءِ إِلَّا مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ كَتَبَ اللَّهُ عَلَيْكُمْ ۚ وَأُجَلَ لَكُمْ مِمَّا  
وَرَاءَ ذَلِكَ أَنْ تَبْتَغُوا بِأَمْوَالِكُمْ مُحْصِنِينَ غَيْرَ مُسَافِحِينَ ۚ فَمَا اسْتَمْتَعْتُمْ بِهِ مِنْهُنَّ



فَأْتَوْهُنَّ أُجُورَهُنَّ فَرِيضَةً وَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ فِي مَا تَرَاضَيْتُم بِهِ مِنْ بَعْدِ الْفَرِيضَةِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا

*“Dan (diharamkan juga kamu menikahi) perempuan yang bersuami, kecuali hamba sahaya perempuan (tawanan perang) yang kamu miliki, sebagai ketetapan Allah atas kamu. Dan dihalalkan bagimu selain (perempuan-perempuan) yang demikian itu, jika kamu berusaha dengan hartamu untuk menikahnya bukan untuk berzina. Maka karena kenikmatan yang telah kamu dapatkan dari mereka, berikanlah maskawinnya kepada mereka sebagai suatu kewajiban. Tetapi tidak mengapa jika ternyata di antara kamu telah saling merelakannya, setelah ditetapkan. Sungguh Allah Maha mengetahui, Maha Bijaksana”.*<sup>26</sup>

Adapun, di dalam Q.S an-Nisa’ ayat 23 Allah swt berfirman, yang berbunyi:

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَبَنَاتُكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ وَعُمَّتُكُمْ وَخَالَاتُكُمْ وَبَنَاتُ الْأَخِ وَبَنَاتُ الْأَخْتِ وَأُمَّهَاتُ الْمَنِيِّ وَأَخَوَاتُكُمْ مِمَّنْ رَضَعْتُمْ وَأُمَّهَاتُ نِسَابِكُمْ وَرَبَائِبُكُمْ الَّتِي فِي حُجُورِكُمْ مِمَّنْ نَسَبَكُمُ الَّتِي دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَمَنْ لَمْ تَكُونُوا دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ<sup>ط</sup> وَحَلَائِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِنْ أَصْلَابِكُمْ وَأَنْ تَجْمَعُوا بَيْنَ الْأُخْتَيْنِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ<sup>ط</sup> إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا

<sup>26</sup> QS al-Nisa’(4): 24

*“Diharamkan atas kamu (menikahi) ibu-ibumu, anak-anakmu yang perempuan, saudara-saudaramu yang perempuan, saudara-saudara ayahmu yang perempuan, saudara-saudara ibumu yang perempuan, anak-anak perempuan dari saudara-saudaramu yang laki-laki, anak-anak perempuan dari saudara-saudaramu yang perempuan, ibu-ibumu yang menyusui kamu, saudara-saudara perempuanmu sesusuan; ibu-ibu istrimu (mertua), anak-anak perempuan dari istrimu (anak tiri) yang dalam pemeliharaanmu dari istri yang telah kamu campuri, tetapi jika kamu belum campur dengan isterimu itu (dan sudah kamu ceraikan), maka tidak berdosa kamu (menikahinya), (dan diharamkan bagimu) istri-istri anak kandungmu (menantu), dan (diharamkan) mengumpulkan (dalam perkawinan) dua perempuan yang bersaudara, kecuali yang telah terjadi pada masa lampau. Sungguh Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang”<sup>27</sup>.*

Kedua firman Allah swt yang tersebut di atas merupakan dalil khas yang kontradiktif (ta'arud). Ayat pertama mengisyaratkan bolehnya bersenang-senang dengan budak-budak yang dimiliki meskipun memiliki hubungan saudara, namun berbeda dengan isyarat ayat kedua yaitu mengharamkan untuk mengumpulkan dua orang yang memiliki hubungan saudara meskipun keduanya termasuk budak yang dimiliki.

Di dalam penyelesaian ta'arudh al-adillah atau pertentangan antara

---

<sup>27</sup> QS al-Nisa'(4): 23

dua dalil ‘am dan dua dalil terdapat tiga cara, yaitu:

- 1) Jika terjadi kontradiksi antara dua dalil ‘am dan dua dalil khas, maka dalil yang datang kemudian itu menjadi nasikh (penghapus) bagi dalil yang datang lebih dahulu. Metode nasakh (penghapusan) ini dilakukan jika memungkinkan dan memenuhi syarat-syarat nasakh. Jika tidak mungkin dilakukan nasakh atau penghapusan, maka kedua dalil tersebut dapat dikompromikan kemudian dilakukan tarjih (penguatan) antara keduanya dan dijatuhkan salah satunya.
- 2) Apabila kontradiksi terjadi pada kedua dalil ‘am dan dalil khas yang bersifat qat‘i dan tidak diketahui sejarahnya, maka kedua dalil tersebut dijatuhkan lalu merujuk pada dalil lain. Jika kedua dalil bersifat zanni, lalu salah satu dalil memiliki kelebihan, maka dalil tersebut wajib di-*tarjih* atau dikuatkan. Jika tidak dapat di-*tarjih*, maka dapat dijatuhkan atau memilih salah satunya sesuai kehendak
- 3) Manakala diketahui adanya dua dalil ‘am dan dua dalil khas terdapat keterkaitan antara keduanya, maka dapat memilih salah satu dari keduanya, dan pemilihan salah satu dalil diantara keduanya dapat menggunakan metode al-jam‘u. Tarjih antara dua dalil ‘am dan dua dalil khas tidak berlaku pada dalil qat‘i. Jika keduanya termasuk zanni dan sederajat, maka dapat di-*tarjih* dalil yang lebih kuat diantara kedua dalil yang bertentangan.

Kedua dalil ‘am dan dalil khas dapat di-*nasakh* jika diketahui sejarahnya, dan keduanya dapat dijatuhkan jika tidak diketahui sejarah datangnya. Keduanya dapat pula di-*tarjih*, dan jika tarjih tidak memungkinkan maka dapat dipilih atau dijatuhkan salah satunya. Jadi nasakh disini merupakan cara pertama yang ditempuh untuk menyelesaikan dua dalil ‘am dan dua dalil khas yang kontradiksi.<sup>28</sup>

## **B. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam sistem hukum di Indonesia peraturan perundang-undangan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konsekuensi susunan peraturan perundang-undangan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam pemaknaan menurut asas hukum termasuk ke dalam asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* yang dimana hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang tingkatannya lebih rendah. Hal ini dimaksudkan agar terciptanya kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan

Adapun asas dalam peraturan perundang-undangan yang dikenalkan oleh Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka adalah:

- 1) Undang-undang tidak boleh berlaku surut

---

<sup>28</sup> Dahlah, *metode penyelesaian ta'arudh al-adillah dan implikasinya terhadap penetapan hukum islam, Thesis*, (Makassar: UIN Alauddin Makassar, 2013), 81-85.

- 2) Undang-undang yang dikeluarkan oleh otoritas yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi juga
- 3) Undang-undangan bersifat khusus mengalahkan undang-undang yang sifatnya lebih umum (*lex specialis derogat lex generalis*)
- 4) Undang-undang yang datang kemudian mengesampingkan undang-undang yang datangnya terdahulu (*lex posterior derogat legi priori*)
- 5) Undang-undang yang dikeluarkan tidak dapat diganggu gugat

Untuk mencapai kesejahteraan spritual dan materil bagi masyarakat maupun individu undang-undang harus menaati asas pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).<sup>29</sup>

Sekiranya dalam suatu waktu terdapat dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang menjelaskan dan mengatur hal yang sama, maka akan diberlakukan asas-asas atau prinsip peraturan perundang-undangan, ada tiga asas dan prinsip terkait dengan peraturan perundang-undangan:

- 1) Lex superior derogat legi inferiori

Peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah, kecuali terdapat substansi peraturan perundang-undangan yang tinggi diatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah.

---

<sup>29</sup> Widayanti, Implementasi Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang partisipatif dan berkeadilan, *Jurnal Hukum Unissula* (september, 2020), 62.

## 2) Lex specialis derogat legi generalis

Asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan aturan hukum yang sifatnya lebih umum, dalam hal ini ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam asas lex specialis derogat legi generalis:

- a) Ketentuan yang terdapat dalam aturan hukum yang lebih umum tetap diberlakukan, kecuali yang diatur khusus dalam aturan yang lebih khusus lagi
- b) Segala ketentuan yang ada pada lex specialis tingkatannya harus sederajat dengan ketentuan yang ada pada lex generalis (undang-undang dengan undang-undang)
- c) Ketentuan-ketentuan lex specialis harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan lex generalis. Misalnya: kitab Undang-Undang Hukum Dagang merupakan lex specialis dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.

Menurut Prof. Bagir Manan, acap kali ada kekeliruan (*misleading*) dalam memahami hubungan antara aturan hukum yang umum dengan aturan hukum yang lebih khusus, seolah-olah dianggap aturan hukum yang khusus harus atau selalu mengesampingkan seluruh aturan hukum yang umum, padahal semestinya aturan hukum yang lebih umum tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara lebih khusus dalam peraturan khusus yang

bersangkutan.<sup>30</sup>

Demikian dapat dipahami bahwa antara peraturan yang bersifat umum dan khusus memiliki hubungan untuk saling mengisi dan melengkapi. Di satu sisi, ketentuan dalam peraturan umum yang relevan dengan objek pengaturan yang khusus tetap berlaku sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan khusus. Di sisi lain, peraturan yang khusus mengisi dan melengkapi pengaturan yang memang tidak dapat diterjamah oleh peraturan yang bersifat umum.

3) Asas *lex posterior derogat legi priori*.

Asas ini diartikan peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih lama. Asas ini mewajibkan untuk menggunakan aturan hukum yang lebih baru karena menitik dari prinsip asas *lex posterior derogat legi priori*, 1) aturan hukum yang baru harus sama derajatnya atau lebih tinggi dari aturan hukum yang sudah lama, 2) aturan hukum yang baru dan aturan hukum yang lama mengatur ketentuan yang sama.<sup>31</sup>

Asas ini hadir dalam upaya untuk mencegah terjadinya ketidakpastian hukum. Dengan adanya asas *lex posteriori derogat legi priori* ini

---

<sup>30</sup> Nurfaqih Irfani, Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, Dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 3 (September, 2020), 314.

<sup>31</sup> Insan Tajali Nur, Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Singkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2 (Agustus, 2018), 163.

mengaturakan ketentuan pencabutan suatu aturan hukum atau peraturan perundang-undang yang tidak begitu penting dan diperlukan. Secara umum ketentuan yang sudah lama dan seupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum yang baru mulai diberlakukan. Oleh karena itu maksud dari kegiatan harmonisasi ini dilakukan agar substansi yang diatur dalam suatu produk peraturan perundang-undang tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling berkaitan, dan semakin rendah peraturan yang dikeluarkan maka semakin detail juga oprasional muatan materinya. Dari kutipan yang dipaparkan oleh hafiz andi sadewo yang menjelaskan suatu kenyataan bahwa pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam hal ini terkait dengan peraturan kepala daerah dan peraturan daerah sebagian besar menganggap tidak mempunyai implikasi yang signifikan dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan secara umum.

Dapat dipahami bahwa selama tidak terjadi kendala dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka penyelenggara pemerintah daerah tidak perlu untuk melakukan pengharmonisasian hukum. Apabila dalam pelaksanaan perundang-undangan menemui kesulitan. Misalnya telah terjadi duplikasi antara peraturan perundang-undangan yang sederajat satu sama lain atau pertentangan dari sisi hierarki peraturan perundang undangan. Atas penjelasan tersebut tidak heran bahwa pihak yang dirugikan sebenarnya ialah masyarakat itu sendiri sebagai pihak yang paling berkepentingan dengan pembentukan peraturan perundang-



undangan tersebut.

a. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Yang dimaksud dengan hierarki peraturan perundang-undangan ialah urutan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dimulai dari peraturan perundang-undang yang tertinggi hingga peraturan perundang-undang yang paling rendah.

Hierarki atau urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terkhusus pada pasal 7 ayat (1) dan (2), serta pasal 8 ayat (1) dan (2) yang rumusannya sebagai berikut.

1) Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dengan ini

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;
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

2) Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan hukum sesuai dengan hierarki sebagaimana tertera di dalam ayat (1). Undang-undang nomor 12 tahun 2011 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan

“hierarki” dalam ketentuan di dalam pasal 7 ayat (2) ini berkaitan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang sudah berdasarkan pada asas peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

3) pasal 8 ayat (1) undang-undang nomor 12 tahun 2011

Peraturan perundang-undangan yang jenisnya selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, mahkamah agung, mahkamah konstitusi, badan pemeriksa keuangan, komisi yudisial, bank indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang tingkatnya dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah yang atas perintah dari undang-undang, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, gubernur, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, bupati/walikota, kepala desa atau setingkatnya.

4) Pasal 8 ayat (2) undang-undang nomor 12 tahun 2011

Pada ayat (1) undang-undangan *a quo* diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memerintahkan atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>32</sup>

Urutan dan jenis peraturan perundang-undangan diatas

---

<sup>32</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 46-47.

merupakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan saat ini. Jadi, sebuah peraturan perundang-undangan selalu berlaku, bersumber, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan norma yang tingkatannya lebih tinggi, sedangkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bersumber dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga dan seterusnya. Konsekuensinya adalah peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

### **3. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan**

Kamus besar bahasa Indonesia menjelaskan kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan harmoni, sedangkan makna harmonisasi dijelaskan sebagai pengharmonisasian, atau upaya untuk melakukan keselarasan.<sup>33</sup> Secara umum harmonisasi adalah upaya untuk mencari keselarasan,<sup>34</sup> kata harmonisasi sebagai upaya untuk mencari kesesuaian atau keselarasan antara peraturan perundang-undangan agar tidak tumpang tindih pengaturan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah suatu proses untuk mencari keserasian dan keselarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu wujud atau sub sistem hukum untuk mencapai

---

<sup>33</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, [www. Kamusbahasaindonesia.org](http://www.kamusbahasaindonesia.org), dilihat 10 oktober 2021.

<sup>34</sup> Nugraha Pranadita dkk, *Resepsi dan Harmonisasi Kaidah Syari'ah Islam dalam Perlindungan HKI pada Sistem hukum Indonesia*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020), 8

tujuan hukum.<sup>35</sup> Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara sebagai upaya untuk menyelaraskan dan mencari keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis. kegiatan harmonisasi ini sebagai pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional lainnya, dengan hukum yang hidup di masyarakat, atau dengan konvensi atau perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.<sup>36</sup>

Dengan terjadinya tumpang tindih dalam peraturan perundang-undangan yang sama derajatnya dengan peraturan perundang undangan di pusat dan di daerah menjadi isu yang selalu diperbincangkan. Pada dasarnya semua penyelenggara pemerintahan baik pusat dan daerah sangat menyadari hal tersebut, namun kurangnya eksekusi dan tindak lanjut untuk mengantisipasi permasalahan itu cenderung disepelekan dan belum berakhir. Salah satu penyebab yang signifikan adalah karena selalu terjadinya ego sektoral, padahal tindak lanjut dari lembaga sangat dibutuhkan agar dapat mengurangi terjadinya ketidakseimbangan dari pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Urgensi pengharmonisasian peraturan perundang-undangan di

---

<sup>35</sup> Sapto Budoyo, Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *jurnal ilmiah CIVIS*, (juli, 2014)

<sup>36</sup> Soegiyono, “*Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Kajian Kebijakan Dan Hukum Kedirgantaraan LAPAN (Jakarta), 8.

Indonesia saat ini sangat dibutuhkan, apalagi ditengah tengah kondisi daerah dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh globalisasi semakin terus berkembang membuat semakin banyak permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Demi terciptanya kepastian hukum dan jaminan hukum maka pengaplikasian langkah-langkah untuk menserasikan suatu aturan hukum perlu didahulukan. Tanpa adanya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan maka peluang munculnya konflik antar peraturan perundang-undangan semakin besar, dengan itu timbul ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dari pemahaman demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui pengharmonisasian peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Pasal 47 ayat (3) undang-undang nomor 12 tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan undang-undang berasal dari presiden kemudian dikoordinasikan oleh menteri yang memiliki tugas dan tanggung dibidang peraturan perundang-undangan (Kemenkumham). Penjelasan ini mengandung konsekuensi bahwa RUU, RPP dan Rancangan Perpres dalam pengajuannya harus melalui mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilalui bersama panitia antar kementerian (PAK) agar tidak terjadinya kontradiksi antar peraturan perundang-undangan.

Dari penjelasan diatas, harmonisasi peraturan perundang-undang dalam tulisan ini dimaknai untuk pengupayaan proses merealisasikan

keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan, antara aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi satu kesatuan dalam sistem hukum nasional. Maka dari itu aturan norma hukum sebagai salah satu sub-sistem kerangka sistem hukum nasional tidak terhalang oleh pembatasan-pembatasan, tidak kontradiktif, dan tidak terjadinya tumpang tindih pengaturan.<sup>37</sup>

Ada beberapa bentuk untuk menyelaraskan dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan diantaranya dengan melakukan pembatalan produk hukum yang telah dibuat. Bentuk pembatalan perundang-undangan dapat dilakukan dengan pembatalan secara keseluruhan atau hanya membatalkan beberapa pasal dan/atau ayat suatu peraturan perundang-undangan.

Bentuk pembatalan ini menjadi salah satu cara pengujian yang dilakukan pemerintah. *legal norm control mechanism* menjadi salah satu bentuknya yang kemudian dibedakan menjadi 2 (dua) jenis pengendalian norma hukum yaitu dengan dilakukan oleh lembaga kehakiman (pengadilan/yudisial) dan pemerintahan pusat, adapun bentuknya ialah:

- 1) Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga kehakiman atau melakukan *judicial review*, Pengertian *judicial review* itu sendiri adalah pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim (yudikatif), hal ini berarti hak atau

---

<sup>37</sup> Kusnu Goesniadhie, harmonisasi hukum dalam perspektif perundang-undangan, *Jurnal Hukum*, 27 (September, 2004), 82.

- kewenangan menguji (*toetsingrecht*) dimiliki oleh hakim. Pengujian tersebut dilakukan terhadap suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, artinya *judicial review* dapat dimiliki oleh hakim di semua tingkat, atau diberikan secara terpusat kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi
- 2) Pengujian peraturan perundang-undangan oleh pemerintah (*executive preview/review*)

Bentuk *executive review/preview* lazim disebut sebagai pengawasan.

Pengawasan perda tersebut memiliki 2 (dua) model dalam pelaksanaannya di Indonesia. Pengawasan tersebut terdiri atas pengawasan preventif (pencegahan) dan pengawasan represif (penindakan). Pengawasan represif disebut dengan *executive review* dan pengawasan preventif yang dilakukan lazim disebut dengan *executive preview*. Tidak tertutup kemungkinan kedua jenis pengawasan tersebut diterapkan pada suatu perda yang akan diberlakukan ataupun yang telah berlaku mengikat masyarakat. Pengawasan preventif ini diartikan sebagai fungsi pengendalian atau pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan bawahannya. Pemerintah pusat tentu memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah provinsi, begitu juga pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota.

#### 4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah

Perumusan konsep penyelenggara pemerintahan indonesia dilakukan berdasarkan konsep negara hukum, perlu diketahui juga yang menjadi tujuan penyelenggaraan negara di indonesia. Konsep dalam menjalankan negara hukum harus selalu diwujudkan dalam tujuan bernegara, hal ini penting dilakukan karena mengingat dalam menyelenggarakan hukum di indonesia tidak hanya terpaku pada lingkungan yang ada dipusat namun melihat juga kondisi yang ada di daerah. Perencanaan pembangunan diperlukan karena tiga faktor: 1) adanya kegagalan; 2) ketidakpastian masa datang; dan 3) untuk memberikan arah pembangunan yang jelas.<sup>38</sup> atas dasar ini tujuan negara indonesia secara definitif tertera dalam alinea keempat dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Serta ikut dalam melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pemerintahan indonesia merupakan pemerintahan yang berbentuk negara kesatuan (NKRI). Bentuk negara kesatuan ini bila dikaitkan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional bermakna bahwa sistem perencanaan di indonesia harus dimaknai sebagai sistem perencanaan yang

---

<sup>38</sup> Mudrajad Kuncoro, *Perencanaan Pembangun Daerah Teori dan Praktik*, (jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2018), 10.



tidak terpisahkan dari pusat sampai ke daerah. hal ini dapat dimengerti karena pada dasarnya kemajuan pembangunan di Indonesia tergantung sejauh mana kemajuan pembangunan di daerah, demikian pula sebaliknya artinya tidak mungkin kemajuan pembangunan di daerah tanpa dukungan dari pemerintahan pusat. Sejak era reformasi terjadi perubahan didalam sistem pembangunan dimana pemerintah daerah diberi ruang yang cukup luas untuk menyusun dokumen perencanaannya, walaupun demikian perencanaan yang disusun oleh pemerintah daerah arah dan kebijakannya tidak terlepas dari perencanaan di tingkat pusat.

Pembangunan hukum nasional tersebut dimulai dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini dilakukan mulai dari pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan pengertian peraturan perundang-undangan itu sendiri dimaknai sebagai aturan yang tertulis yang berisi segala norma hukum yang sifatnya mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara yang memiliki wewenang untuk melaksanakan prosedur dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional lahir karena memperlihatkan keseriusan pemerintah dalam memberikan kejelasan hukum dan arah tindakan di dalam merumuskan perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Sistem

---

<sup>39</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: PT Kanius, 2007), 13.

perencanaan pembangunan nasional ini diartikan sebagai salah cara untuk menghasilkan rancangan pembangunan baik dalam rangka panjang, menengah, tahunan, dan dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah di pusat dan daerah. sistem perencanaan pembangunan nasional memiliki tujuan tertentu diantaranya:

- a. Mendorong kordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. Konsistensi dan keterkaitan mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan harus dijamin;
- c. Pasrtisipasi masyarakat harus dioptimalkan;
- d. Menjamin tercapainya sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan, dan berkelanjutan.<sup>40</sup>

Perencanaan pembangunan sudah diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, dimana dalam menyusun rencan pembangunan harus disusun secara terpadu oleh lembaga dan pemerintah sesuai dengan kewenangannya. Rencana pembangunan ini akan menghasilkan rencan pembangunan jangka panjang (RPJPD), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana kerja pemerintah (RKP)

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sejak tanggal 1 januari 2001 yang diresmikan oleh pemerintahan republik indonesia telah sesuai dengan apa yang tertera dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. sejak

---

<sup>40</sup> Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan* (Makassar: CV. Dua bersaudara, 2017)

saat itu pemerintahan dan pembangunan daerah sudah memasuki era yang baru, yaitu dimulainya sistem otonomi dan sentralisasi yang pada saat itu hanya didominasi oleh pemerintahan pusat mulai ditinggalkan. Pemerintah daerah sudah diberikan wewenang untuk mengembangkan proses pembangunan daerah masing-masing dan secara tidak langsung mendorong juga proses pembangunan nasional.

Dengan berubahnya sistem pemerintahan dan pengelolaan pembangunan daerah ini tentu menimbulkan perubahan yang signifikan dalam perencanaan pembangunan daerah. sistem perencanaan pembangunan daerah saat ini sudah mulai berubah dan cenderung beraneka ragam tergantung potensi dan permasalahan pokok yang dialami oleh daerah masing-masing. Kebijakan pembangunan daerah selama ini hanya untuk mendukung dari apa yang menjadi kebijakan nasional, hal ini sudah mulai dilupakan karena pembangunan di daerah dilakukan sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat di daerah. keadaan demikian membawa dampak yang cukup besar atas pola dan sistem perencanaan pembangunan daerah yang sudah memasuki era otonomi daerah dibandingkan dengan sebelumnya masih terpaku pada masa sentralisasi di era pemerintahan orde baru yang lalu. Pasal 260 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa:

- a. Daerah dengan perubahan dan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional

- b. Perangkat daerah yang memiliki wewenang untuk melaksanakan pembangunan daerah berkordinasi, mensinergikan, dan mengharmonisasikan rencan pembangunan daerah.

Dengan ini melihat sistem perencanaan pembangunan nasional harus selaras, cocok, dan serasi maka pengharmonisasian pengaturan dalam pembangunan nasional tidak harus terjadi, terlebih adanya dukungan atas pelaksanaan asas desentralisasi dalam wujud otonomi daerah. oleh karena segala pengaturan yang berkaitan dengan pembangunan di daerah perlu diharmonisasikan agar tidak adanya tumpang tindih norma hukum yang telah dibentuk.

Berdasarkan permasalahan tersebut, kewenangan daerah dalam menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dilaksanakan melalui kordinasi perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembanguann di daerah agar dapat sinergis dan harmonis. dengan ini realisasi pembangunan daerah dengan pembangunan nasional menjadi searah dan bersinergis.

Adapun Pengaturan Terkait dengan penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) ialah sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem perencanaan pembangunan nasional diartikan sebagai salah satu kesatuan proses penyusunan rancangan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan baik dalam waktu panjang, menengah, dan

tahunan yang dilakukan oleh perangkat penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah.

Perencanaan Pembangunan Nasional diatur dengan sebuah undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang disahkan pada tanggal 5 Oktober 2004 di Jakarta oleh Presiden Megawati Soekarnoputri,<sup>41</sup> dalam pembahasan undang-undang *a quo* mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Undang-undang *a quo* menjelaskan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur beberapa ketentuan seperti asas dan tujuan, ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional, dan tahapan perencanaan pembangunan nasional.

Dari pengertian diatas berkaitan dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah sudah diatur dan dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang berbunyi "*RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan*

---

<sup>41</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (lembaran negara RI tahun 2004 nomor 104, tambahan lembaran negara RI nomor 4421)

*Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik*". Adapun, aturan pelaksana terkait dengan undang-undang tersebut terdapat pada:

- 1) Peraturan pemerintah nomor 40 tahun 2006 tentang tata cara penyusunan rencana pembangunan nasional terkhusus pada Pasal 17 ayat (2) yang menjelaskan "*bahan penyusunan dan perbaikan RPJM Daerah dengan memperhatikan tugas pemerintah daerah dalam mencapai sasaran nasional yang termuat dalam RPJM Nasional*".<sup>42</sup>

Dengan ini setidaknya ada 3 dimensi yang menjadi alasan penting dalam pembangunan hukum nasional, yaitu dimensi konstitusional, dimenai juridis sosiologis, dan dimensi perspektif. *Pertama*, Maksud dari dimensi konstitusional ini adalah sebagai upaya untuk mewujudkan pembangunan hukmm nasional yang hadir berdasarkan konsepsi negara hukum dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, sekaligus untuk mewujudkan amanat konstitusional yang terdapat dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Kedua, makna yang terdapat dalam dimensi yuridis sosiologis untuk membangun hukum dalam upaya mewujudkan konsepsi hukum sesuai dengan karangka teori yang ada. Ketiga, penjelasan makna dimensi perspektif ini sebagai upaya untuk menjadikan hukum sebagai sarana pembangunan hukum nasional mengatur segala tingkah laku manusia ke arah yang sudah dikehendaki oleh pembangunan itu sendiri.

---

<sup>42</sup> Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2006 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4664)

Oleh karena itu, pembangunan nasional menjadi sangat penting bagi suatu negara. Penjaminan pembangunan nasional Indonesia pada saat ini diatur di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, tepatnya pada Pasal 1 ayat (2) memberikan definisi pembangunan nasional yang berbunyi: *“Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara”*. Berarti, pembangunan nasional diupayakan oleh seluruh komponen bangsa, tidak hanya negara (pemerintah), melainkan masyarakat juga dan dalam upaya untuk mencapai tujuan bernegara.

b. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ketentuan tersebut berdasarkan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya menurut prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>43</sup>

Dalam penjelasan Pasal 260 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah yang menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

---

<sup>43</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Perencanaan pembangunan menjadi sebuah hal yang sangat penting sebagai patokan dalam menyusun suatu kebijakan, untuk melaksanakan pembangunan daerah ini pemerintah daerah dapat memantau, membuat target kerja, untuk hasil dan dampak dari program pembangunan berdasarkan visi dan misi yang telah disusun dan ditetapkan.

Perencanaan pembangunan daerah ini menjadi suatu proses penyusunan tahap-tahap kegiatan apa saja yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang sudah ada sangat urgent untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di masyarakat pada suatu lingkungan wilayah dalam jangka waktu tertentu.

Proses perencanaan pembangunan daerah ini sangatlah penting karena menandakan kesiapan daerah dalam menyusun arah kebijakan untuk kedepannya. Perencanaan ini juga menjadi evaluasi sebelumnya untuk meminimalisir segala kekurangan yang akan terjadi nantinya pada saat melaksanakan pembangunan, sehingga sangat diharapkan pembangunan daerah ini dapat berjalan dengan lancar, efektif, dan efisien. Setiap daerah tentu memiliki permasalahan atau kendala yang berbeda-beda, hal ini menandakan bahwa pada tahap proses rancangan pembangunan tidak terlepas dari isu-isu strategis dan dorongan masyarakat kepada pemerintah daerah dengan pemanfaatan sumber daya, ilmu pengetahuan, dan teknologi serta informasi membuat tingkat kesejahteraan masyarakat menjadi tercukupi.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Amara Costania Wijaya, Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka



Perencanaan pembangunan daerah bertujuan untuk menyusun suatu tahapan pembangunan yang merupakan acuan pemerintahan daerah untuk dapat melaksanakan pembangunan yang didukung oleh kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang ekonomi lainnya, sehingga sangat memungkinkan dapat dilaksanakan secara cepat. Di samping itu, manfaat yang diharapkan ialah meningkatnya kualitas/taraf hidup masyarakat agar dapat merasakan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Penjaminan dan konsistensi dari perencanaan pembangunan daerah ini sangat bergantung pada tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan selanjutnya diukur lebih lanjut oleh peraturan pemerintah.

Pengaturan terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dijelaskan di dalam Pasal 264 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi “*RPJPD dan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) huruf a dan huruf b ditetapkan dengan Perda*”. Adapun, peraturan yang menjelaskan persoalan yang sama diatur dalam;

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.<sup>45</sup>

---

Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017-2022 di Kabupaten Cilacap, *Skripsi*, (Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018), 51-54.

<sup>45</sup> Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4698).

1) pasal 4

ayat (2) *“Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, menjelaskan rencana pembangunan daerah disusun dengan tahapan:*

- a. Penyusunan rancangan awal*
- b. Pelaksanaan musrenbang*
- c. Perumusan rancangan akhir, dan*
- d. Penetapan rencana*

*Rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam hal ini disusun mulai dari paragraf 1 (satu) sampai paragraf 4 (empat):*

2) Pasal 11

Ayat (1) *Bappeda menyusun rancangan awal RPJMD.*

Ayat (2) *RPJMD memuat visi, misi dan program kepala daerah.*

Ayat (2) *Rancangan awal RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya.*

3) Pasal 12

Ayat (1) *Kepala SKPD menyusun Rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan rancangan awal RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).*

Ayat (2) *Rancangan Renstra-SKPD disampaikan oleh Kepala SKPD kepada Bappeda.*

Ayat (3) *Bappeda menyempurnakan rancangan awal RPJMD menjadi rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD sebagai masukan.*

4) Pasal 13

Ayat (1) *Musrenbang dilaksanakan untuk membahas rancangan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3).*

Ayat (2) *Musrenbang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.*

Ayat (3) *Musrenbang dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan dan penyepakatan rancangan RPJMD.*

Ayat (4) *Pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh kepala daerah.*

5) Pasal 14

Ayat (1) *Rancangan akhir RPJMD dirumuskan oleh Bappeda berdasarkan hasil Musrenbang.*

*Ayat (2) Pembahasan rumusan rancangan akhir RPJMD dipimpin oleh Kepala Daerah.*

6) Pasal 15

*Ayat (1) RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah setelah berkonsultasi dengan Menteri.*

*Ayat (2) Peraturan Daerah tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik.*

*Ayat (3) Peraturan Daerah tentang RPJMD Provinsi disampaikan kepada Menteri.*

*Ayat (4) Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota disampaikan kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri.*

7) Pasal 16

*Ayat (1) Gubernur menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJMD Provinsi kepada masyarakat.*

*Ayat (2) Bupati/walikota menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota kepada masyarakat.*

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara

Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara

Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana

Kerja Pemerintahan Daerah

1) Pasal 70

*ayat (2) yang berbunyi “Bupati/wali kota menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten/kota yang telah dievaluasi oleh gubernur menjadi Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang RPJMD kabupaten/kota paling lambat 6 (enam) bulan setelah bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota dilantik”.*

Dalam penjelasan Pasal 1 ayat (2) undang-undang nomor 23 tahun 2014

tentang pemerintahan daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan pemerintahan daerah menurut asas otonomi yang melihat prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana yang termaksud dalam undang-undangan dasar tahun 1945.<sup>46</sup>

Pengaturan terkait dengan RPJMD dijelaskan di dalam Pasal 264 (1) yang berbunyi “*RPJPD dan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) huruf a dan huruf b ditetapkan dengan Perda*”. Adapun peraturan yang menjelaskan persoalan yang sama terdapat pada;

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah<sup>47</sup>. terkhusus tertuang dalam Pasal 15 yang berbunyi:
  - a) ayat (1) yang berbunyi “*RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah setelah berkonsultasi dengan Menteri*”.
  - b) Ayat (2) yang berbunyi “*Peraturan Daerah tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik*”.
  - c) Ayat (3) yang berbunyi “*Peraturan Daerah tentang RPJMD Provinsi disampaikan kepada Menteri*”.

---

<sup>46</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

<sup>47</sup> Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara RI tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4698)

- d) Ayat (4) yang berbunyi “*Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota disampaikan kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri*”.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Terkhusus pada Pasal 70 ayat (2) yang berbunyi “*Bupati/wali kota menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten/kota yang telah dievaluasi oleh gubernur menjadi Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang RPJMD kabupaten/kota paling lambat 6 (enam) bulan setelah bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota dilantik*”.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Perencanaan pembangunan daerah diartikan sebagai sebuah kegiatan untuk menyusun suatu kegiatan, dalam upaya meningkatkan taraf kesejahteraan sosial bagi masyarakat suatu wilayah/daerah dengan memanfaatkan dan mengalokasikan sumber daya alam serta manusia. Hal demikian ini sangatlah penting untuk meminimalisir kesalahan dalam proses pembangunan yang sedang berlangsung, sehingga dapat berjalan lebih lancar, efektif dan efisien sesuai dengan cita pembangunan. Daerah memiliki hak untuk merancang kebijakan daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintah, kebijakan yang yang dikeluarkan oleh pemerintah tentu berpedoman pada norma, prosedur, yang telah ditetapkan oleh pemerintahan pusat.<sup>48</sup>

Tahap perencanaan ini kemudian yang akan menjadi patokan bagi penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah dalam rangka pembangunan yang sesuai dengan kemampuan sumber daya manusia serta potensi sumber daya alamnya. Sehingga, masyarakat setempat dapat merasakan, menikmati serta diharapkan dapat meningkatkan taraf kesejahteraan di dalam kehidupan. Kendati demikian, di dalam proses pembuatan suatu perencanaan pembangunan daerah harus tetap berpegang teguh pada prinsip-prinsip sebagai berikut, antara lain:

---

<sup>48</sup> Muhammad Idris Patarai, *Perencanaan Pembangunan Daerah (Sebuah Pengantar)*, (Makassar: De La Macca, 2016), 36.r

1. Sejatinya perencanaan suatu pembangunan yang ada di daerah merupakan satu kesatuan yang tak terpisah dari sistem perencanaan pembangunan secara nasional;
2. Di dalam proses perencanaan pembangunan daerah, penyelenggara pemerintahan serta pemangku kepentingan dikehendaki dapat berkoordinasi sesuai peran dan kewenangan masing-masing;<sup>49</sup>
3. Bersamaan dengan penyusunan rencana pembangunan daerah dibarengi dengan penyusunan rencana tata ruang; dan
4. Di dalam perencanaan pembangunan sebisa mungkin selalu memperhatikan potensi, kondisi serta dinamika yang ada di daerah lokal dan nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ini diartikulasikan sebagai suatu dokumen yang memuat tentang perencanaan pembangunan yang diperintahkan kepada penyelenggara pemerintahan baik yang ada di tingkat nasional maupun di tingkat daerah untuk menyusun rencana pembangunan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.<sup>50</sup> Dalam konteks ini terdapat dua pengaturan perihal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yaitu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>49</sup> Suriyati Hasan, Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), *Meraja Jurnal*, (Novemver, 2018), 62.

<sup>50</sup> Ali Kabul Mahi & Sri Indra Trigunarjo, *Perencanaan Pembangunan Nasional, Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Kencana, 2017), 59.

## **A. Analisis dan Implikasi Pengaturan Perihal Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota dalam UU SPPN dan UU Pemda**

Sebagaimana penjelasan dua pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian menimbulkan ambiguitas dan dualisme pengaturan terkait dengan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Jika ditilik secara definisi, Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diartikan sebagai peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota. Sedangkan, untuk pengertian Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota<sup>51</sup>. Pengertian yang sama dapat kita temukan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam ketentuan umum pasal 1, peraturan daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, sedangkan peraturan kepala daerah diartikan sebagai peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.

---

<sup>51</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)



Menurut hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedudukan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dapat dipahami di dalam muatan materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 8 ayat (2) bahwa “*jenis peraturan perundang-undang yang dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”. Adapun, dari segi muatan materinya, Peraturan Daerah dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang pasal 14 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*”. Berbeda dengan materi muatan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tidak ditemukan dan dijelaskan secara jelas di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Peraturan Kepala Daerah (Perkada) bisa dibuat jika ada perintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sementara materi muatan Peraturan Kepala Daerah tidak dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini, maka

dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan selain yang ada di dalam susunan hierarki peraturan perundang-undang sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah (Perda) dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan hierarki dan peraturan kepala daerah (Perkada) dikategorikan sebagai peraturan perundang undangan non-hierarki. Dalam hal ini peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah dapat dibuat jika ada perintah dari Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan semua uraian yang telah dipaparkan di atas dalam upaya melakukan komparasi terhadap dua peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), penulis berpendapat secara hierarki perundang-undangan, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 19 ayat (3) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 264 ayat (1) dan (4) setara kedudukannya yaitu sama-sama undang-undang. Berkaitan dengan kedudukan ini dapat kita lihat bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:<sup>52</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Ketetapan majelis permusyawaratan rakyat

---

<sup>52</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam teorinya “*Reinie Rechtslehre* atau *The Pure Theory of Law*” (teori murni tentang hukum) pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam undang-undang *a quo* memiliki korelasi yang tidak jauh beda dengan teori norma hukum berjenjang. Dalam teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Han Nawiasky diatas menjelaskan bahwa norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi tingkatannya, hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk sebuah hierarki, dimana suatu peraturan yang lebih rendah diberlakukan, bersumber, dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi, demikian seterusnya norma yang lebih tinggi, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Susunan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*.<sup>53</sup>

Di dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diakui di dalam ketentuan pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, kedua undang-undang

---

<sup>53</sup> Isnawati, Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundangundangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di Indonesia Saat Ini, *Jurnal Hukum Responsif Fh Unpab*, 78.

tersebut memiliki kekuatan hukum dan kedudukan yang sama, dibuat oleh lembaga yang sama, yaitu oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas persetujuan Presiden. Persamaan tersebut yaitu pengaturan perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, sebagaimana ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJMD ditetapkan dalam bentuk Peraturan Kepala daerah (Perkada). Sedangkan, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Berangkat dari pemaparan di atas bahwa di dalam penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan menggunakan produk hukum Peraturan Kepala daerah (Perkada) sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, juga menggunakan produk hukum Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana perintah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari segi muatan materi atau isi dari pada peraturan daerah dijelaskan di dalam muatan materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 14, bahwa muatan materi peraturan daerah (perda) berisi pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan, materi muatan dari peraturan kepala daerah tidak diatur, dijelaskan dan

digambarkan secara jelas apa saja yang menjadi isi kandungan atau muatan materinya.

Dengan adanya perbandingan pengaturan perihal penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah terdapat implikasi dari perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, di antara implikasinya adalah terjadinya ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan antara satu dengan lainnya, dalam ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Persidangan dan PER-UU Bapak H. Herman Edy, S.H., M.H, pada bulan Oktober 2021 lalu, dalam penjelasan dari Kabag Hukum dan PER-UU bahwa pada saat pelaksanaan pembahasan Perihal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Lombok Tengah tahun 2021-2026 ini tepatnya pada Rapat Gabungan Komisi tanggal 23 Juli 2021 yang dimana dalam pembahasan dasar hukum RPJMD ini muncul diskusi terkait 2 (dua) pengaturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama dengan ketentuan yang berbeda, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengisyaratkan penetapan RPMJD menggunakan produk hukum Peraturan Kepala daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan penetapan RPMJD ditetapkan menggunakan produk hukum Peraturan Daerah. Pada kesimpulannya karena melihat efisiensi waktu dan efektivitas pelaksanaan RPMJD DPRD Kabupaten Lombok Tengah bersama Pemerintah Daerah menggunakan Peraturan Daerah lebih terukur dan terarah,

atas dasar hal inilah Peraturan Daerah ditetapkan sebagai acuan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di Lombok Tengah untuk tahun 2021-2026.<sup>54</sup>

Dengan persoalan diatas timbul ketidakpastian hukum antara peraturan perundang-undangan yang sifatnya kontradiktif. Beberapa perbandingan ini tentu memiliki dampak atau konsekuensi dalam pelaksanaannya, antara lain terdapat resistensi yang ringgi sebagai faktor penghambat pelaksanaan RPJMD, jika dalam pelaksanaan RPJMD ini ditetapkan dengan menggunakan peraturan kepala daerah maka tidak ada kordinasi yang sinkron antara kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah karena dalam tahap proses penyusunan RPJMD ini ditetapkan sepihak oleh kepala daerah, sehingga secara langsung akan berdampak pada pelaksanaan pemerintahan dan pembangumam daerah menjadi kurang terukur. Sedangkan jika penetapan RPJMD ditetapkan menggunakan peraturan daerah maka pengaturan penetapannya terdapat komitmen antar kepala daerah dan DPRD sehingga memungkinkan kelancaran dan pelaksanaannya.

Adapun jika berangkat dari sisi pembentukan peraturan perundangan terkhusus pada pembahasan asas-asas peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar pijak untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peratura Perundang-undangan dijelaskan di dalam Pasal (5) menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan

---

<sup>54</sup> Herman Edy, Wawancara, (Lombok Tengah, Agustus 2021)

harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. A. Hamid S. Attamimi dan Erman Radjagukguk mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik merupakan peraturan perundang-undangan yang memuat unsur-unsur: *pertama*, norma harus disesuaikan kondisi dan hukum di masyarakat. *Kedua*, kandungan isinya harus bisa dipahami oleh masyarakat. *Ketiga*, ada aturan implementasi. *Keempat*, harus ada sarana pelaksanaannya. *Kelima*, peraturan perundang-undangan harus sinkron satu dengan lainnya (baik vertikal maupun Horizontal).<sup>55</sup>

Selain itu pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus berdasarkan beberapa asas atau dasar dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan. Semua asas-asas harus dikuasai oleh penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan. Asas peraturan perundang-undangan dalam hal ini dibagi menjadi dua golongan yaitu asas formil dan asas materiil. Adapun, asas-asas formil, diantaranya:

1. Asas-Asas Formal

- a. Asas Tujuan yang Jelas

Sistem perencanaan pembangunan nasional diartikan sebagai salah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan baik dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur

---

<sup>55</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Beberapa aspek hukum tata negara, hukum pidana, dan hukum islam*, (Jakarta: kencana, 2015), 105.

penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah. Tujuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diantaranya:

- 1) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- 2) terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah baik tingkat pusat dan daerah yang terjamin;
- 3) adanya jaminan yang berkaitan dengan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- 5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan dan berkelanjutan.<sup>56</sup>

Untuk dapat menjelaskan tujuan yang ingin dicapai, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memberikan uraian yang kompleks mengenai kondisi yang *real* untuk dapat mengatasi permasalahan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan.<sup>57</sup>

Berangkat dari pemahaman tersebut, bahwa eksistensi pengaturan perihal pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dapat diartikan sebagai pola koordinasi dalam upaya mensinergikan dan mensinkronisasikan pembangunan daerah dan nasional agar dapat sesuai dengan kebutuhan, potensi serta rencana pembangunan

---

<sup>56</sup> Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan*, (Makassar: CV. Dua bersaudara, 2017).

<sup>57</sup> Eka N.A.M Sihombing, Penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan formil dan materil dalam pembentukan peraturan daerah, *Disertasi* (Sumatra: Uinversitas Sumatra Utara, 2020), 154



yang ada di daerah dengan tetap memperhatikan sistem perencanaan pembangunan nasional. Dengan penalaran yang wajar pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah bertanggung jawab terkait hal tersebut, sehingga pembangunan daerah dapat bersifat jelas, responsif dan partisipatif berdasarkan potensi dan kebutuhan daerah masing-masing.

Hal demikian inilah yang menurut penulis sebaiknya di dalam upaya memaksimalkan dan meningkatkan pembangunan yang ada di daerah serta dalam upaya mensinergikan pembangunan secara nasional, RPJMD ditetapkan menggunakan produk hukum Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kejelasan tujuan inilah yang menurut penulis kemudian menjadikan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah lebih tepat menggunakan Peraturan Daerah terlebih jika ditetapkan dengan produk hukum Peraturan Daerah terdapat komitmen yang kuat antara DPRD dan Kepala Daerah di dalam pembangunan daerah.

b. Asas Perlunya Pengaturan

Lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini memperlihatkan keseriusan pemerintah di dalam memberikan kejelasan hukum dan arah tindakan di dalam proses perumusan perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Sistem perencanaan pembangunan nasional ini mulai berlaku sejak tahun

2005 setelah menggantikan garis-garis besar haluan negara (GBHN), pengertian lain dari undang-undang tersebut diartikan sebagai salah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah.

Di dalam negara hukum, dikehendaki agar setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang sah. Begitu juga dengan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, hal ini haruslah berdasarkan hukum yang mengatur secara jelas dan terperinci mulai dari perencanaan hingga pengundangnya.

Indonesia sebagai negara hukum memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang harmonis dan sinkron.<sup>58</sup> Kendati demikian, di dalam pengaturan perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) diatur oleh dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, namun dengan ketentuan yang berbeda, sehingga keberadaan kedua undang-undang tersebut menimbulkan *vague of norm* yang mengakibatkan asas perlunya

---

<sup>58</sup> “Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan”, <https://sultra.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>, diakses 1 Desember 2021.

ada pengaturan ini belum terimplementasi dengan baik oleh karena belum adanya kejelasan normatif terkait dengan dasar hukum penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagai rujukan penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah.

c. Asas Organ atau Lembaga yang Tepat

Setiap jenis peraturan perundang undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.<sup>59</sup> Dengan adanya dualisme pengaturan perihal pembentukan Rencana Jangka Menengah Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menimbulkan implikasi juga terhadap kejelasan lembaga atau organ di dalam menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Terkait hal tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa dengan adanya dualisme pengaturan perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) terdapat resistensi tinggi yang kemudian dapat menjadi faktor penghambat di dalam pelaksanaan RPMJD jika kita merujuk kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang

---

<sup>59</sup> Kim Litelnoni, "Guidelines Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik", <https://medium.com/hipotesa-indonesia/guidelines-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-yang-baik-8b6f70da4c59>, diakses 1 Desember 2021.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, hal demikian ini dikarenakan di dalam pembentukan produk hukum peraturan kepala daerah (perkada) berpotensi ditetapkan secara sepihak oleh Kepala Daerah/Bupati tanpa melibatkan DPRD yang juga sebagai penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah yang dapat berdampak secara langsung dan tidak langsung terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah menjadi kurang terukur dan pada akhirnya dapat berpotensi merugikan masyarakat. Berdasarkan uraian di atas, menurut hemat penulis asas organ atau lembaga yang tepat di dalam kegiatan penetapan RPJMD ini belum terimplementasi secara optimal sepanjang tidak ditetapkan menggunakan produk hukum peraturan daerah (perda).

d. Asas Materi Muatan yang Tepat

Berbicara muatan materi yang tepat, maka seyogyanya suatu peraturan perundang-undangan harus disesuaikan dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>60</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berpedoman pada serangkaian asas salah satunya asas materi muatan yang tepat. Penerapan asas ini dalam praktek pembentukan undang-undang di Indonesia belum sepenuhnya ditaati.<sup>61</sup> Namun, berdasarkan penjelasan terdahulu bahwa di dalam pembentukan Rencana Jangka Menengah Daerah diatur oleh dua undang-

---

<sup>60</sup> Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007), 258.

<sup>61</sup> Bayu Dwi Anggono, "Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Akibat Hukumnya Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi 1999-2012", [http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id\\_abstrak-20364591.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id_abstrak-20364591.pdf), diakses 1 desember 2021.

undang dengan ketentuan yang berbeda yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan menggunakan Peraturan Kepala Daerah. Sedangkan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan untuk menggunakan Peraturan Daerah.

Hal demikian ini kemudian penulis berpendapat bahwa pengaturan perihal penetapan Rencana Jangka Menengah Daerah lebih tepat jika merujuk kepada ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengisyaratkan di dalam penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yaitu menggunakan produk hukum Peraturan Daerah, dikarenakan kesesuaian jenis dan fungsi dari pada Peraturan Daerah itu sendiri sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan pembantuan sesuai dengan UUD atau sebagai penampung kondisi khusus di daerah yang tidak hanya penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional. Hal ini kemudian selarah jika kita kontekstualisasikan dengan cita pembangunan daerah yang merupakan bagian yang integral dan holistik di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Asas-asas di atas menjadi patokan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang mencerminkan peraturan perundang-undangan yang baik. Ini menjadi harapan kedepannya agar selalu ditetapkan dan menghasilkan terbentuknya suatu peraturan perundangan-undangan yang baik berdasarkan

asas-asas yang sudah tertera di dalam undang-undang tanpa melupakan prinsip-prinsip keadilan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, yang berarti ketika membentuk sebuah peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, dapat memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakat agar dapat melahirkan kepastian hukum yang berkeadilan sehingga dapat memberi manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak dan dengan semaksimal mungkin menampung kepentingan semua golongan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus melihat antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>62</sup>

Asas peraturan perundang-undangan adalah asas formal yang menyangkut bagaimana terbentuknya peraturan perundang-undangan, asas formal juga lahir dari asas negara hukum, yang berarti suatu penetapan yang menggunakan kekuasaan secara formal dibatasi dan harus berdasarkan hukum dasar (konstitusi tertulis). Peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 penjabarannya harus sesuai dengan sistem dan asas-asas ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hukum yang tertera dalam UUD 1945, sehingga penjabaran dari UUD 1945 ini sudah memenuhi kriteria dan mencakup aspek

---

<sup>62</sup> Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia", *Perspektif*, 3, (September, 2016), 222.

formil dan aspek materil yang meliputi landasan filosofis, sosiologis, politis, dan yuridis.

Di sisi lain terdapat asas yaitu *Asas Lex specialis derogat legi generalis* yang menjelaskan bahwa pengaturan yang khusus lebih diutamakan atau dikedepankan daripada pengaturan yang lebih umum dan tidak ada perdebatan lagi bahwa segala sesuatu yang menyangkut hal-hal khusus dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting. Asas ini bermakna bahwa aturan hukum yang lebih khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang lebih umum. Adapun, prinsip-prinsip yang harus diperhatikan di dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*:

- a) Segala ketentuan yang ada dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.<sup>63</sup>
- b) Ketentuan yang ada pada *lex specialis* harus sama derajatnya dengan ketentuan yang ada pada *lex generalis* (misal; undang-undang dengan undang-undang).

Berangkat dari asas *lex specialis derogat legi generalis* tersebut di atas, menurut hemat penulis bahwa di dalam kasus terjadinya dualisme pengaturan perihal penetapan Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang dimana diatur oleh dua peraturan yang derajatnya sama undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan menggunakan Peraturan Kepala Daerah dan Undang-Undang Nomor 23

---

<sup>63</sup> Nurfaqih Irfani, Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 3 (September, 2020), 314.

Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan untuk menggunakan Peraturan Daerah perlu diurai sehingga ada kepastian hukum yang jelas. Asas ini perlu dikedepankan dikarenakan terdapat dua undang-undang yang setara mengatur satu hal dengan materi muatan yang berbeda.

Kedudukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah setara dan berdiri sendiri satu sama lain. Namun, dengan penalaran yang sistematis penulis berpendapat bahwa di dalam penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan bagian holistik tak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional, sehingga penulis menempatkan atau mengasumsikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai *lex specialis* dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai *lex generalis*.

Pendapat ini didasari bahwa eksistensi pengaturan perihal pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diartikan sebagai usaha membentuk pola koordinasi dalam upaya mensinergikan dan mensinkronisasikan pembangunan daerah dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, namun dengan tetap memperhatikan kebutuhan, potensi serta rencana pembangunan yang ada di masing-masing daerah.<sup>64</sup> Artinya, di

---

<sup>64</sup> Suriyati Hasan, Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), *Meraja Jurnal*, (Novemver, 2018), 57.



dalam upaya melakukan pembangunan yang ada di daerah seyogyanya menurut penulis diatur secara khusus di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, karena penyelenggara pemerintah daerah memiliki kewajiban dan tanggung jawab di dalam melakukan pembangunan yang ada di daerahnya masing-masing. Sehingga, dengan demikian menurut hemat penulis perlu memposisikan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai *lex specialis*, sehingga lebih diprioritaskan.

Dari sisi lain, memang tak terhindarkan bahwa eksistensi dari kedua undang-undang ini menimbulkan implikasi dan problematika hukum, antara lain sebagai berikut:

1. Terdapat inkonsistensi pengaturan dasar hukum RPJMD

Dalam undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (UU SPPN) dan undang undang tentang pemerintahan daerah (UU PEMDA) terdapat inkonsistensi antara keduanya. Terkhusus pada pasal 19 ayat (3) menyebutkan bahwa Rencan Pembangunan Jangka Menengah Daerah ditetapkan dengan menggunakan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan waktunya paling lambat 3 (tiga) bulan setelah dilantiknya Kepala Daerah, sementara di sisi lain berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah terkhusus pada pasal 264 ayat (1) dan (4) menyebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ditetapkan dengan menggunakan Peraturan Daerah (Perda), adapaun waktu penetapannya paling lama 6 (enam) bulan setelah dilantiknya kepala daerah

terpilih.<sup>65</sup>

## 2. Disharmoni dualisme bentuk pengaturan RPJMD

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perencanaan baik tingkat pusat ataupun di daerah diantaranya, undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah, peraturan pemerintah nomor 39 tahun 2006 tentang tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, peraturan pemerintah nomor 40 tahun 2006 tentang tata cara penyusunan rencana pembangunan nasional.

Diantara peraturan perundang-undangan tersebut diatas terdapat dualisme pengaturan perihal penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah yaitu terdapat pada undang-undangan sistem perencanaan pembangunan nasional dan undang-undang pemerintahan daerah, sebab itu terjadinya perbedaan penafsiran dan disharmoni peraturan perundang-undangan perihal RPJMD. Dengan begitu akibat dari adanya disharmoni peraturan perundang-undangan ini mengakibatkan:

- a. Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan penafsiran;
- b. Menimbulkan ketidakpastian hukum;

---

<sup>65</sup> Zakki Saleh, Implikasi Dualisme Ketentuan RPJMD Menurut Peraturan Perundang-Undangun Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum, *Aktualita*, 1, (Bandung: Pasca Sarjana Uin Bandung, 2018), 376-377.

- c. Tidak terlaksana secara efektif dan efisien peraturan perundang-undangan yang dibuat;
- d. Terjadinya disfungsi hukum, artinya hukum yang telah dibuat tidak berfungsi dan tidak bisa memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat.<sup>66</sup>

Berdasarkan implikasi dan problematika sebagaimana yang sudah dijelaskan dan dipaparkan terdahulu, perlu kemudian menurut penulis untuk melakukan harmonisasi terhadap Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam upaya menyesuaikan dan menyinkronkan ketentuan hukum agar dapat memberi kepastian hukum perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

## **B. Harmonisasi Pengaturan Perihal Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota dalam UU SPPN dan UU Pemda Perspektif Ta'arudh al-Adillah**

Di era modern ini setiap negara dituntut untuk dapat beradaptasi dan mengikuti perubahan zaman yang semakin maju, terkhusus di dalam aspek pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Dalam rangka mewujudkan peningkatan pembangunan nasional seyogianya harus dibarengi dengan pembangunan di tingkat daerah. Sehingga, dalam hal ini implementasi penyelenggaraan otonomi daerah sangat dibutuhkan guna memberikan ruang dan

---

<sup>66</sup> Zakki Saleh, Implikasi Dualisme Ketentuan RPJMD Menurut Peraturan Perundang-Undangun Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum, *Aktualita*, 1, (Bandung: Pasca Sarjana Uin Bandung, 2018), 376-377.

fasilitas bagi setiap daerah untuk mengembangkan daerahnya masing-masing. Pada praktiknya, pembangunan yang ada di daerah harus dirumuskan di dalam suatu dokumen perencanaan pembangunan, sesuai Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Proses perencanaan pembangunan daerah ini sangat menentukan arah kebijakan kedepannya yang melibatkan unsur-unsur pemangku kepentingan untuk memanfaatkan dan pengalokasian sumber daya yang tersedia yang telah ditentukan waktu pelaksanaannya. Perencanaan pembangunan daerah ini ialah bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Pada Bab 1 Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa *“sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”*

Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dalam konteks ini merupakan salah satu alternatif pengaplikasian perencanaan pembangunan. Rencana Pembangunan jangka Menengah daerah diartikan sebagai penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang memuat arah

kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program satuan kerja dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya ditegaskan bahwa RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah.<sup>67</sup>

Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah dalam rangka memaksimalkan peningkatan pembangunan yang ada di daerah diwajibkan kepada pemerintah daerah mengacu pada ketentuan sebagaimana yang dijelaskan di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional khususnya pada Pasal 19 ayat (3) bahwa *“RPJM Daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala daerah dilantik”*<sup>68</sup>. Namun demikian, berbeda halnya dengan ketentuan pengaturan RPJMD yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 264 ayat (1) dan (4) yang menjelaskan bahwa di *“dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Adapun, Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik”*.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Dailibas dkk, *Panduan Penyusunan rencana Pembangunan jangka Menengah daerah (RPJMD)*, (Yogyakarta: CV Absolut Media, 2010), 32.

<sup>68</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4421).

<sup>69</sup>

Dua pengaturan tersebut di atas kemudian menimbulkan ambiguitas dan dualisme pengaturan terkait dengan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Perlu kemudian menurut penulis untuk mengkaji atau meneliti lebih dalam lagi perihal dualisme pengaturan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Hal inilah yang kemudian memotivasi penulis untuk melakukan pengkajian lebih mendalam terkait pengaturan penetapan RPJMD perspektif *Ta'arudh al-Adillah*. Jika kita kontekstualisasikan di dalam konsep ushul fikih ketika terdapat beberapa dalil syariah yang memiliki perbedaan ketentuan hukum yang berbeda dengan ketentuan hukum atau berlawanan bisa disebutkan sebagai istilah konflik atau pertentangan antar dalil (*ta'arudh al-adillah*), maka perlu untuk dipahami untuk dapat mengeluarkan hukum dari sumber aslinya, dalam pembahasan ushul fikih ini disebut dengan *turuq al-istinbath* (metode penetapan hukum). Dan hal semacam ini dapat kita temukan di dalam bahasan tentang Ta'arud Al-adillah.

*Turuq al-istinbath* disini sebagai salah satu penerapan yang dilakukan oleh para *fuqaha* agar dapat memahami maksud, tujuan dan cara pelaksanaan sebuah ketentuan hukum. Dalam memahami *ta'arudh al-adillah* dalam konteks ini para *fuqaha* dapat melaksanakan hukum, menyelesaikan hukum, dan menetapkan hukum pada suatu permasalahan. Sangat penting jika dapat menemukan hukum dari sumbernya, karena kenyataannya permasalahan hidup manusia setiap masa mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat pesat, setelah berada di era modern ini banyak timbul permasalahan yang sangat membutuhkan penyelesaian dari perspektif hukum islam.

Secara etimologi Wahbah az-Zuhaili mengartikan *ta'arud al-adillah* sebagai salah satu dari dua dalil berbeda ketentuan hukumnya dengan dalil lainnya. Dalam karya monumental *irsyad al-fuhul Asy-Syaukani* menjelaskan bahwa antara kedua dalil yang bertentangan menunjukkan hukum yang berbeda pada peristiwa tertentu, sedangkan dalil lainnya menunjukkan hal yang berbeda juga.<sup>70</sup>

Abdul Wahab Khallaf berpendapat bahwa perlu diperhatikan untuk memahami *ta'arudh al-adillah* karena tidak terdapat kontradiksi yang sebenarnya di antara dua ayat atau dua hadis yang sahih atau antara ayat dan hadis sahih. Jika nampak adanya pertentangan antara dalil satu dengan dalil lainnya berarti itu terjadi karena dasar lahiriyah saja yang bersala dari pemahaman akal, bukan kontradiksi yang sebenarnya. Alasannya adalah karena Allah swt tidak menurunkan dua hukum yang sifat atau substansinya bertentangan dalam satu peristiwa dan dalam satu waktu.

Perlu ditegaskan lagi bahwa *ta'arudh al-adillah* ini permasalahan yang berkaitan dengan ketentuan waktu, sehingga pengertian *ta'arudh* itu sendiri ialah:

إِفْتِضَاءٌ نُّلٍّ وَاحِدٍ مِنَ الدَّلِيلَيْنِ فِي وَقْتٍ حُكْمًا فِي الْوَأَقِعَةِ يُخَالِفُ مَا يَفْتَضِيهِ الدَّلِيلُ الْآخَرُ  
فِيهَا

---

<sup>70</sup> Ahmad Atabik, Kontradiksi Antar Dalil dan Cara Penyelesaiannya Prespektif Ushuliyyin, *Yudisia*, 2, (Desember, 2015), 259

“Masing-masing dalil menghendaki hukum di waktu yang sama terhadap satu kejadian, yang menyalahi hukum yang dikehendaki dalil yang lain.”

#### 1. Metode Penyelesaian *Ta'arudh al-Adillah*

Permasalahan yang terjadi dalam *ta'arudh al-adillah* merupakan sesuatu yang harus mendapatkan solusi. Antara dalil satu dan lainnya yang dianggap bertentangan oleh para *fuqaha* harus segera diselesaikan dengan metode pengkajian ushul fiqh atau *istinbath hukum*. Para *fuqaha* dalam menyelesaikan pertentangan antar dalil menggunakan empat cara penyelesaian, yaitu *nasakh* (antara kedua dalil yang bertentangan dihapus salah satunya), *tarjih* (menguatkan salah satu dalil), *al-jam'u wa al-taufiq* (dalil yang bertentangan dapat dikompromikan), *tasaqut al-dalilain* (tidak memilih kedua dalil dan tidak juga mengamalkan keduanya), dari keempat penyelesaian ini *fuqaha* berbeda pendapat dari segi urutan pengaplikasiannya,

Dari pandangan Wahbah az-Zuhaili mengemukakan bahwa dalam penyelesaian dalil-dalil yang kontradiksi oleh *fuqaha* telah dihimpun menjadi dua aliran mazhab. Kedua aliran ini termasuk mujtahid mutlak yaitu aliran syai'iyah dan aliran hanafiyah. Aliran ini menjadi pelopor dalam menyusun dan mengembangkan ilmu ushul fiqh. Oleh karenanya ada dua metode penyelesaian yang diterapkan oleh para *fuqaha* yaitu metode hanafiyah dan metode syafi'iyah. Metode ini diterapkan sebagai metode *istinbath hukum*, karena melihat sejarah kedua mujtahid ini merupakan mujtahid yang sudah jauh kiprahnya dalam mengembangkan ushul fiqh dan memiliki banyak pengikut. Oleh karena itu pengkajian ushul fiqh lebih banyak berumber dari



kedua aliran tersebut. aliran syafi'iyah ini biasa dikenal dengan aliran mutakallimin atau jumhur ulama, karena aliran ini dianut oleh mayoritas ulama' dari kalangan malikiyah, syafi'iyah, dan hanabilah. Sedangkan aliran hanafiyah disebut dengan aliran fuqaha, karena dalam aliran ini terdapat ahli-ahli fikih.

Dalam pembahasan bagaimana menyelesaikan ta'arudh al-adillah alangkah baiknya agar bisa dipahami terlebih dahulu mengenai pengertian dari nasakh, tarjih, al-jam'u wa al-taufiq, dan tasaqut al-dalilain

a. Nasakh

Secara bahasa, nasakh memiliki dua arti. Pertama, nasakh dimaksud dengan penghapusan dan peniadaan. Kedua, nasakh dimaksud pemindahan dari keadaan tertentu ke keadaan lainnya. Adapun secara istilah, definisi nasakh juga dikemukakan oleh ahli ushul fiqh, yaitu nasakh merupakan penjelasan berakhirnya ketentuan suatu hukum melalui dalil syara' yang datang kemudian.<sup>71</sup> Disamping itu juga nasakh dikatakan sebagai sebuah pembatalan hukum syara' yang telah ditetapkan terlebih dahulu dengan dalil syara' yang datangnya kemudian. Sedangkan definisi menurut ulama Ushul Fiqh ialah:

بَيَانُ انْتِهَاءِ أَمَدِ حُكْمِ شَرَعِيِّ بِطَرِيقِ شَرَعِيِّ مُتَرَاخٍ عَنْهُ.

Artinya: *“Penjelasan berakhirnya masa berlaku suatu hukum melalui dalil syari' yang datang kemudian.”*

---

<sup>71</sup> Galuh nashrullah, nasakh dalam hukum islam, *jurnal An-Nisbah*, 2, (April, 2016), 27.

Adapun Syarat-syarat nasakh diantaranya:

- 1) Yang dibatalkan merupakan sesuatu yang menerima pembatalan. Artinya ada sejumlah hukum tertentu yang tidak boleh dibatalkan seperti pokok-pokok agama dan keyakinan.
- 2) Yang dibatalkan itu adalah hukum syara'
- 3) Yang membatalkan waktunya terpisah dan datang kemudian dari yang dibatalkan. Apabila dalam kedua dalil yang bertentangan terdapat kesamaan syarat, sifat, dan istisna, maka tidak dapat disebut sebagai nasakh
- 4) Pembatalan dapat dilakukan jika kedua dalil yang bertentangan sama kuatnya
- 5) Pembatalan tidak terkait dengan waktu tertentu.

Jika kita perhatikan kembali dalam konteks pertentangan dalil atau ketentuan hukum yang mengatur perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagaimana yang ada di dalam materi muatan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah secara hierarkis sepadan yaitu sama-sama undang-undang, lebih lanjut bahwa eksistensi ketentuan hukum kedua undang-undang tersebut mengatur hal yang sama, yaitu instrumen yuridis dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Berangkat dari pemahaman di atas, penulis berpendapat bahwa ketentuan yang ada di dalam pasal 264 ayat (1) dan (4) Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menjelaskan bahwa “dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Adapun, Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik”<sup>72</sup> dapat membatalkan ketentuan hukum yang mengatur hal yang sama yaitu ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pasal 19 ayat (3) yang berbunyi “RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik”. Penjelasan tersebut sejalan dengan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Hartono Hadisoprapto dalam pandangannya terkait dengan asas *lex posteriori derogat legi priori* menjelaskan bahwa undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama dengan pengaturan yang sama juga, dalam hal ini apabila suatu masalah yang diatur dalam undang-undang yang datang kemudian diatur kembali dalam undang-undang yang baru, meskipun pada undang-undang yang baru tidak mencabut atau meniadakan belakunya undang-undang yang lama, maka dengan sendirinya undang-undang yang lama yang mengaturlah hal yang sama ini tidak berlaku lagi.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

<sup>73</sup> Wendi, Penerapan Asas Lex Posteriori Derogat Legi Priori Terhadap Anak Korban Pencabulan (Studi Kasus Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 195/Pid.Sus/2015/Pn.Jkt.Utr), *Jurnal Hukum Adigama*

Berdasarkan pemahaman yang telah dipaparkan diatas, menurut hemat penulis Penetapan Rencana pembangunan jangka menengah daerah kabupaten/kota lebih relevan jika dalam penetapannya menggunakan produk hukum Peraturan Daerah karena melihat dari waktu penetapannya. Dari kedua produk hukum daerah ini tentu secara proses penetapannya berbeda satu dengan lain, dalam artian penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah jika ditetapkan menggunakan Peraturan Kepala Daerah maka waktu pelaksanaan dan penyusunan dokumen perencanaan ini lebih sedikit, dengan penetapan tersebut tentu akan berdampak pada kualitas kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah karena melihat waktu untuk menyelesaikan dokumen perencanaan pembangunan daerah tersebut hanya diberi waktu 3 (tiga) bulan saja sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dengan demikian untuk menghindari terjadinya resistensi dan dampak buruk lainnya, sebaiknya penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah kabupaten/kota lebih optimal jika penetapannya ditetapkan menggunakan produk hukum Peraturan Daerah karena melihat dari waktu penetapannya yang terbilang lebih panjang sehingga memudahkan aparat penyelenggaraan pemerintah daerah dalam menyusun dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah agar lebih efektif, efisien, serta terarah sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerahnya.

Jika penulis kontekstualisasikan bahwa dalam penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah ini menggunakan produk hukum Peraturan Daerah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka ketentuan yang ada didalam undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional terhapus atau ditinggalkan sesuai penjelasan dari metode nasakh.

b. Tarjih

Tarjih secara etimologi berarti menguatkan. Tarjih berkaitan erat dengan adanya pertentangan antara dua dalil secara lahir yang sama derajatnya. Untuk menyelesaikan pertentangan itu dapat menggunakan metode *al-jam'u wa al-taufiq*. Jika cara ini dalam menyelesaikan dua dalil yang bertentangan tidak dapat terselesaikan maka dapat menggunakan metode *tarjih*. Istilah dalil yang kuat disebut dengan *raajih* dan dalil yang lemah disebut dengan *al-marjuuh*.

*Tarjih* secara terminologi berarti memilih atau mengambil salah satu dalil yang dianggap lebih kuat dari dalil yang berlawanan dengan harus memperhatikan kedudukan dan substansi dari masing-masing dalil. Sesuatu barang itu dikatakan unggul bila timbangannya bertambah atau lebih berat daripada barang lainnya. Akal itu dikatakan unggul bila sempurna pemikirannya.<sup>74</sup> Metode tarjih ini dilakukan apabila dalam suatu

---

<sup>74</sup> Amat Sulaiman, Metode Tarjih Muhammadiyah dalam Menyeleksi hadits-hadits nabi sebagai sumber hukum syara', *Tajdid*, (Juni, 2012), 71.

waktu terdapat beberapa nash yang saling bertentangan (ta'arudh).

Adapun syarat tarjih diantaranya:

- 1) Dengan adanya dua dalil yang bertentangan tidak dapat diamalkan keduanya dengan menggunakan cara apapun;
- 2) Dua dalil yang bertentangan itu memiliki kualitas yang sama;
- 3) Mengamalkan satu dalil saja dengan adanya indikator yang mendukung dan dalil lainnya ditinggalkan.<sup>75</sup>

Jika kita tilik kembali dua dalil atau ketentuan hukum yang mengatur perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah termaksud memiliki kualitas, ketentuan dan kedudukan yang setara, yaitu sama undang-undang yang dibuat oleh lembaga yang sama yakni oleh DPR RI atas persetujuan dari Presiden, dan mengatur hal yang sama yaitu terkait penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Namun, secara substantif dalam hal ini ketentuan di dalam muatan materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan aturan pelaksanaannya mengatur lebih kompleks, konfrehensif dan komplit mulai dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Sehingga, hal ini dapat menjadi indikator penguat untuk menjadikan ketentuan hukum yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai *raajih* atau dalil yang kuat untuk diamalkan. Alasan penguat lainnya yaitu bahwa di dalam ketentuan hukum yang ada di undang-undang *a quo* mengisyaratkan di dalam penetapan Rencana

---

<sup>75</sup> Ahmad Atabik, Metode Tarjih Kajian Hadits, *Riwayah: Jurnal Studi Hadis*, (2016), 137.

Pembangunan Jangka Menengah Daerah menggunakan Peraturan Daerah, dimana hal ini diakui secara hierarkis sebagai peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian menurut hemat penulis dalam penetapan rencana pembangunan jangka menengah daerah ini aturan dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan peraturan daerah lebih kuat kondisinya dikarenakan dalam proses pelaksanaannya lebih sistematis dan terstruktur dibandingkan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ditetapkan dengan menggunakan Peraturan Kepala Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dengan ini dalam perspektif *tarjih* diantara kedua peraturan perundang-undangan tersebut lebih diprioritaskan Penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ditetapkan menggunakan Peraturan Daerah.

Di samping metode tersebut di atas, *istinbath* hukum di dalam kasus pertentangan dalil atau *Ta'arud al-Adillah* dapat dilihat juga dari Segi keumuman dan kekhususannya. Metode *istinbath* ini digunakan oleh para mujtahid terhadap al-qur'an dan sunnah. Metode *istinbat* dapat dilakukan melalui arti bahasanya, *maqasid al-syari'ah* dan *ta'arud al-adillah*. Dalam menetapkan hukum islam melalui *ta'arud adl-adillah* dapat ditemukan dalam pembahasan makna lafal 'am (umum) dan makna lafal khas (khusus). Pengertian dalil *am* diartikan sebagai sesuatu yang bersifat umum, kata '*am* disini mencakup banyak hal tanpa ada batasan. Sedangkan dalil *khas* yaitu dalil yang memiliki

arti sempit hanya terbatas pada hal-hal tertentu saja. Pemahaman lafal *am* dan *khas* ini merupakan salah satu cara untuk bisa menilai dalil-dalil yang dianggap *ta'arudh al-adillah*.

Dalam pandangan hanafiyah, jika ada pertentangan antara dalil '*am* dan *khas* maka dalil yang *khas* itu dapat men-*takhsis* dalil '*am* jika keduanya datangnya bersamaan, ini sesuai dengan syarat *takhsis* yang ditetapkan untuk menyelesaikan pertentangan antara dalil umum dan khusus. Jika dalam hal keduanya tidak bersamaan dan dalam hal ini '*am* datangnya kemudian maka dapat me-*nasakh* yang *khas*, dan bila *khas* dalam hal ini datangnya kemudian maka dapat me-*nasakh* satuan dari '*am*. Hal demikian didasarkan pada prinsip yang dimana untuk men-*takhsis* dalil yang *am* dan *khas* harus bersamaan waktunya, keduanya memiliki status yang *qath'i* dan tidak membutuhkan penjelasan dari yang lain.<sup>76</sup>

Para *fuqaha* berpendapat bahwa tidak ada pertentangan antara '*am* dan *khas* jika keduanya ada dalam waktu dan tempat yang sama, maka disini akan nampak bahwa *khas* difungsikan untuk menjelaskan makna dari '*am*. Ini disebabkan karena dalil '*am* secara lahiriyah selalu memungkinkan untuk diperjelas dengan dalil lainnya sampai diketahui ada dalil yang khas yang menjelaskannya.

Berdasarkan paparan diatas dapat kita simpulkan bahwa ketika terdapat kontradiksi antara dalil '*am* dan *khas* secara mutlak, '*am* dan *khas* dapat

---

<sup>76</sup> Muhammad Amin Sahib, Lafaz Ditinjau Dari Segi Cakupannya ('*Âm-Khâs-Muthlaq-Muqayyad*), *Jurnal Hukum Diktum*, 2, (Desember, 2016), 146.



didahulukan salah satunya jika mengandung kebenaran secara juz'ī. Jika diketahui khas datangnya terdahulu dan 'am datangnya kemudian dari waktu mengamalkannya, maka semuanya sependapat untuk menjadikan 'am sebagai nasikh atas khas. Menurut pemahaman jumbuh fukaha, ahli kalam dan ahli usul, bahwa 'am dapat diamalkan atas khas dan dapat dikompromikan antara keduanya, karena 'am mencakup yang khas atau menyempurnakan makna 'am. Aliran Imam Abu Hanifah dan sahabatnya berpendapat bahwa 'am yang datang kemudian dan tidak terdapat qarinah, maka 'am menjadi nasikh bagi khas terdahulu.

Sehingga, dari pemahaman di atas penulis berasumsi bahwa kedudukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai dalil *khas* atau khusus yang mengatur di dalamnya perihal perencanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai dalil yang *am*, dikarenakan salah satu onderdil muatan materinya atau ketentuan hukum di dalamnya mengatur perihal perencanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Sebagaimana pendapat termaksud di atas bahwa ketika dalil yang *khas* datangnya terdahulu dan dalil 'am datangnya kemudian, maka semuanya sependapat untuk menjadikan 'am sebagai *nasikh* atau penghapus atas dalil yang *khas* atau dengan kata lain ketentuan yang ada di dalam dalil *am* yang datang kemudian dapat mengesampingkan ketentuan yang ada di dalil *khas*. Karena hal demikian ini dipandang sebagai upaya untuk menyempurnakan ketentuan yang

ada di dalam dalil *khas* terdahulu atau dengan kata lain ketentuan '*am* yang datang kemudian mencakup yang *khas* atau menyempurnakan makna '*am* yang ada di dalam dalil *khas* terdahulu.

Hal demikian ini terbukti jika kita perhatikan kembali ketentuan hukum yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa ketentuan hukum perihal penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah beserta aturan pelaksanaannya lebih komplis dan lengkap mengatur perihal penetapan hal tersebut, mulai dari perencanaan, perumusan hingga pada proses penetapan. Dengan ketentuan diatas dengan komparasi dari beberapa sisi ini dapat menghasilkan satu acuan sebagai patokan dalam menetapkan rencana pembangunan jangka menengah daerah/kabupaten kota yaitu dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Sistem Pemerintahan Daerah. Dengan ini ketentuan yang ada didalam undang-undang *a quo* lebih efektif dan efisien jika diterapkan dan digunakan sebagai dasar hukum dalam menetapkan rencana pembangunan jangka menengah di daerah.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Dalam menetapkan rencana pembangunan jangka menengah daerah dalam dalam rangka memaksimalkan peningkatan pembangunan yang ada di daerah diprioritaskan penetapannya menggunakan produk hukum peraturan daerah (Perda) sesuai amanat Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikarenakan dalam proses pelaksanaannya lebih sistematis dan terstruktur. Jika penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) ditetapkan menggunakan produk hukum peraturan kepala daerah (Perkada) dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terdapat resistensi yang tinggi kemudian dapat menjadi faktor penghambat di dalam pelaksanaan RPMJD.
2. Adapun, Harmonisasi pengaturan perihal penetapan RPJMD Perspektif Ta'arudh Al-adillah menggunakan metode nasakh dan metode tarjih dalam istinbath hukumnya. Dengan menggunakan metode tersebut ketentuan yang ada di dalam muatan materi UU Pemda mengatur lebih kompleks, komprehensif dan komplit mulai dari perencanaan sampai dengan penetapan sehingga memudahkan dalam pelaksanaannya. Atas dasar ini penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota dalam konteks ini lebih relevan jika penetapannya menggunakan produk hukum Peraturan Daerah (Perda) daripada produk hukum peraturan kepala daerah (Perkada).

## **B. SARAN**

1. Sebaiknya perlu untuk melakukan konsolidasi kepada semua penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu Bupati/Wali Kota bersama DPRD terikat dengan kesepakatan di dalam penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menggunakan Peraturan Daerah (Perda) sesuai ketentuan yang diisyaratkan di dalam materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 264 ayat (1) dan (4).
2. seyogianya perlu untuk dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui lembaga kehakiman dengan menguji peraturan perundang-undangan melalui instrumen yudicial review atau melalui lembaga pemerintahan yaitu pemerintah di bidang legislasi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan membuat undang-undang dengan instrumen legislatif review maupun dengan pengawasan represif oleh pemerintah di bidang eksekutif dengan instrumen eksekutif review dan jalur hukum lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Al-Qu'an

QS. an-Nisa'

### Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan  
Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan  
Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan  
Rencana Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara  
Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana  
Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 Tentang  
Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang  
Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi  
Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

### BUKU

Ali Kabul Mahi & Sri Indra Trigunarso, *Perencanaan Pembangunan Nasional,  
Teori dan Aplikasi*, Jakarta: Kencana, 2017

Amiruddin dan Zainal Asikin. *pengantar metode penelitian hukum*, Jakarta: PT  
Raja Grafindopersada, 2014

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. rajaGrafindo persada, 2014
- Dailibas dkk. *Panduan Penyusunan rencana Pembangunan jangka Menengah daerah (RPJMD)*, Yogyakarta: CV Absolut Media, 2010
- Hayatuddin, Amrullah. *Ushul Fiqh: jalan tengah memahami hukum islam*, Jakarta: AMZAH,2019
- Idris Patarai, Muhammad. *Perencanaan Pembangunan Daerah (Sebuah Pengantar)*, Makassar:De La Macca, 2016
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Ghailia Indonesia, 1983
- Kuncoro, Mudrajad. *Perencanaan Pembangun Daerah Teori dan Praktik*, Jakarta: PT GramediaPustaka Utama, 2018
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Parenada Media Group, 2005
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: PT Kanius, 200
- Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007),
- Muhammad, Mukmin. *Perencanaan Pembangunan*, Makassar: CV. Dua bersaudara, 2017
- Pranadita, Nugraha dkk. *Resepsi dan Harmonisasi Kaidah Syari'ah Islam dalam PerlindunganHKI pada Sistem hukum indonesia*, Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020)
- Soehino. *Ilmu Negara* ,Yogyakarta: Liberty, 1980
- Susanto, Hery. *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, Jakarta: Millenium Publisher, 2003

Syamsuddin, Aziz. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015

Tahir Azhari, Muhammad *Beberapa aspek hukum tata negara, hukum pidana, dan hukum islam*, Jakarta: kencana, 2015

### **Jurnal**

Akhmaruddin, *Analisis Perencanaan Pembangunan di Desa Penarah Kecamatan Kundur Utara kabupaten karimun*, Skripsi, (Riau: UIN SUSKA Riau, 2013)

Amin Sahib, Muhammad. Lafaz Ditinjau Dari Segi Cakupannya (‘Âm- Khâs- Muthlaq-Muqayyad), *Jurnal Hukum Diktum*, 2, (Desember, 2016)

Atabik, Ahmad. Kontradiksi Antar Dalil dan Cara Penyelesaiannya Prespektif Ushuliyin, *Yudisia*, 2, (Desember, 2015)

Atabik, Ahmad. Metode Tarjih Kajian Hadits, *Riwayah: Jurnal Studi Hadis*, (2016)

Budoyo, Sapto. Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *jurnal ilmiah CIVIS*, (juli, 2014)

Costania Wijaya, Amara. Peranan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Rpjmd) Tahun 2017-2022 Di Kabupaten Cilacap, *Skripsi*, (Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018),

Dwi Anggono, Bayu .“Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Akibat Hukumnya Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi 1999-2012”, [http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id\\_abstrak-20364591.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak/id_abstrak-20364591.pdf), diakses 1 desember 2021

Goesniadhie, Kusnu. harmonisasi hukum dalam perspektif perundang-undangan, *Jurnal Hukum*, 27 (September, 2004),

Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undang”,  
<https://sultra.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>, diakses 1 Desember 2021.

Hasan, Suriyati. Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), *Meraja Jurnal*, (November, 2018),

### **Internet**

Irawan Febriansyah, Ferry. “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia”, *Perspektif*, 3, (September, 2016),

Irfani, Nurfaqih. Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 3 (September, 2020),

Isnawati, Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di Indonesia Saat Ini, *Jurnal Hukum Responsif Fh Unpab*

Litelnoni, Kim. “Guidelines Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik”, <https://medium.com/hipotesa-indonesia/guidelines-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-yang-baik-8b6f70da4c59>, diakses 1 Desember 2021.

Malik Muhtar, Asad. *Konsep Penyelesaian Ta'arud Al-Adillah Pada Lembaga Bahtsul Masa'il (Lbmnu Sulawesi Selatan)*, Skripsi (Makassar: UIN Alauddin Makassar, 2019),

N.A.M Sihombing, Eka. Penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan formil dan materil dalam pembentukan peraturan daerah,



*Disertasi* (Sumatra: Universitas Sumatra Utara, 2020),

Nashrullah, Galuh. nasakh dalam hukum islam, *jurnal An-Nisbah*, 2, (April, 2016),

Saleh, Zakki. Implikasi Dualisme Ketentuan RPJMD Menurut Peraturan Perundang-Undangan Dihubungkan Dengan Prinsip Kepastian Hukum, *Aktualita*, 1, (Bandung: Pasca Sarjana Uin Bandung, 2018),

Sulaiman, Amat. Metode Tarjih Muhammadiyah dalam Menyeleksi hadits-hadits nabi sebagai sumber hukum syara', *Tajdida*, (Juni, 2012),

Wendi, Penerapan Asas Lex Posteriori Derogat Legi Priori Terhadap Anak Korban Pencabulan (Studi Kasus Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 195/Pid.Sus/2015/Pn.Jkt.Utr), *Jurnal Hukum Adigama*

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Zamroni Faizal Abdi  
Tempat Tanggal Lahir : Rumak, Kediri, 13 Mei 2000  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Agama : Islam  
Status Perkawinan : Belum Kawin  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Alamat Rumah : Dusun Pemangket, Desa Ubung, Kecamatan Jonggat, Kabupaten Lombok Tengah  
E-mail : [zamronifaizal1@gmail.com](mailto:zamronifaizal1@gmail.com)

### Riwayat Pendidikan

- TK Al-Mujahidin Flores Timur 2005-2006
- Ponpes Al-aziziyah Gunung Sari 2006-2012
- Mts Negeri 2 Lombok Tengah 2013-2015
- MA Negeri 1 Lombok Tengah 2015-2018
- UIN Maulana Malik Ibrahim Malang 2018-2021

### Riwayat Organisasi

- Hai'ah Tahfizul Qur'an 2018-2019
- UKM Olahraga 2018-2021
- Forum Studi & Komunikasi Mahasiswa Lombok 2018-2021
- Mahasiswa Tatas Tuwu Trasna 2018-2021
- Forum Komunikasi dan Diskusi Mahasiswa Intelektual 2018-2021
- HMJ Hukum Tata Negara 2019-2020
- Aktivis Peneleh 2020-2021