

STUDI PERWALI KOTA MAKASSAR NOMOR 91 TAHUN 2023 TERKAIT PERANAN PEMDA DALAM PENERAPAN PERATURAN *RESTORATIVE JUSTICE* DI DAERAH

Pandea Trisna Pradnyani, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: pndeaprdnyn24@gmail.com

Sagung Putri ME Purwani, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: sagung_putri@unud.ac.id

Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: dyah_satyawati@unud.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v13.i01.p08>

ABSTRAK

Pada sistem pemerintahan di Indonesia, hal yang tidak bisa dipisahkan ialah penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah (local government) memainkan peranan penting dalam menyokong keberhasilan pemerintahan secara umum di Indonesia. Pemerintah daerah memiliki kewenangan atribusi, yang mana satu diantaranya ialah sebagai pembuat Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah sebagai konsekuensi dari berlangsungnya urusan konkuren. Salah satu program dalam RPJM Nasional Tahun 2020-2024 adalah penerapan Keadilan Restoratif dalam penyelesaian perkara di Indonesia. Metode yang diterapkan pada riset ini yakni normatif-yuridis melalui pendekatan perundang-undangan. Metode yang digunakan dalam analisis pemecahan masalah hukum ialah yuridis kualitatif. Hasil dari riset mengenai Perwali Makassar No. 91/2023, secara substansial Perwali hanya dapat mengatur terkait pelayanan dasar yang bersifat prosedural dan tidak menimbulkan akibat hukum. Implikasi hukum yang ditimbulkan ialah aturan tentang pelaksanaan urusan konkuren dan atau kewenangan atribusi yang diatur melalui peraturan daerah (perda) tidak peraturan kepala daerah.

Kata Kunci: *Pemerintah Daerah, Urusan Konkuren, Keadilan Restoratif, dan Perwali*

ABSTRACT

In the government system in Indonesia, something that cannot be separated is the implementation of regional government. Regional government (local government) plays an important role in supporting the success of government in general in Indonesia. Regional governments have attribution authority, one of which is to make Regional Regulations and/or Regional Head Regulations as a consequence of ongoing concurrent affairs. One of the programs in the 2020-2024 National RPJM is the implementation of Restorative Justice in resolving cases in Indonesia. The method applied in this research is normative-juridical through a statutory approach. The method used in analyzing legal problem solving is qualitative juridical. The results of research regarding Perwali Makassar No. 91/2023, substantially the Perwali can only regulate basic services that are procedural in nature and do not give rise to legal consequences. The legal implications that arise are the rules regarding the implementation of concurrent affairs and/or attribution authority which are regulated through regional regulations (perda) not regional head regulations.

Keywords: *Local Government, Concurrent Affairs, Restorative Justice, and Perwali*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah menjadi bentuk dari pengaktualisasian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dimana hal tersebut menjadi wewenang

negara dalam komponen integral pembangunan nasional. Dalam pencapaian target pembangunan nasional, tujuan tersebut dijalankan melalui koordinasi secara teknis pembangunan oleh lembaga pemerintahan nonkementerian maupun kementerian bersama dengan daerah.¹ Terlaksananya pembangunan daerah menjadi realisasi dari tujuan nasional sebagaimana yang tertuang pada pembukaan UUD 1945 “untuk melindungi segenap bangsa beserta segenap tumpah darah Indonesia, untuk meningkatkan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, serta untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, serta keadilan sosial bangsa Indonesia”.

Beranjak dari Pembukaan UUD 1945 tersebut, bahwa sangat dimungkinkannya di Indonesia, dalam konteks bernegara, terselenggara suatu mekanisme yang dapat menumbuhkan serta mengembangkan keberagaman antardaerah di Indonesia untuk mewujudkan demokrasi. Hal tersebut bisa diartikan bahwasanya sistem ketatanegaraan yang dianut oleh Indonesia bukanlah paham sentralisme, melainkan dilaksanakannya pembagian daerah berdasar pada daerah besar dan kecil seperti yang diatur pada perundang-undangan.² Secara teoritisnya, bentuk demokratisasi yang dimaksud adalah desentralisasi. Paradigma bentuk pemerintah yang didesentralisasikan dimaksudkan untuk dapat mendorong Pemda lebih responsif dalam menyerap dan mendistribusikan berbagai kebutuhan masyarakat setempat, serta menerapkan manajemen partisipatif dan peningkatan kemampuan dari sumber daya manusia (SDM) di daerah.

NKRI terselenggara di atas jaminan keberhasilan implementasi dari otonomi secara lebih luas kepada daerah untuk dapat melakukan kemajuan sesuai dengan potensi serta kekayaan yang dimiliki dan dengan pemberian bantuan serta dukungan dari pemerintahan pusat.³ Berangkat dari hal tersebut, maka Kaho dalam Azhari mendefinisikan otonomi daerah ialah di mana suatu daerah memiliki peraturannya tersendiri terkait dengan kekuasaan dan/atau wewenang dalam membentuk peraturannya sendiri sesuai dengan pola hidup masyarakat di daerah tersebut.⁴ Lebih lanjutnya, pemaknaan otonomi daerah kemudian dipahami sebagai “pemerintahan yang diatur dan dilaksanakan sendiri”.

Sementara itu pendefinisian otonomi, secara umum terdefiniskan sebagai pembagian kekuasaan daerah dengan pusat yang diwujudkan dalam bentuk kewajiban, wewenang, beserta hak.⁵ Sebagai bentuk pengimplementasian dilaksanakannya praktik otonomi di daerah, turut dibentuknya aturan hukum oleh pemerintah sebagai acuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui terciptanya peraturan perundang-undangan tersebut sebagai acuan dasar dalam mengatur otonomi daerah, menjadi wujud nyata kesungguhan NKRI untuk menciptakan bentuk pemerintahan terdesentralisasi.

Cita Desentralisasi dapat terlihat dalam Pasal 18 UUD NKRI 1945 yang nampak dinyatakan bahwa NKRI memiliki konsep dalam membagi kewenangan dengan membentuk pemerintahan daerah yang berada pada tingkat satu dan dua. Hal ini di

¹ Raharjo, Muhamad Mu'iz. *Sistem dan Administrasi Pemerintahan Daerah (Teori, Regulasi, dan Implementasi)* (Depok, Rajawali Pers, 2022), 248-249.

² Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan)* (Pekanbaru, Nusamedia Yogyakarta, 2018), 3.

³ Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara* (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2016), 21.

⁴ Azhari, Abdul Kholiq dan Negoro, Abdul Haris Suryo. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Malang, Intrans Publishing, 2019), 25

⁵ *Ibid.* hlm 29.

dorong oleh beragamnya tuntutan yang dilayangkan oleh masyarakat yang tidak lagi mampu untuk ditampung dengan paradigma pemerintahan terpusat.⁶ Daerah otonom dengan kebijakan otonomi daerahnya, memiliki kewenangan secara luas dalam bergerak serta memiliki kesempatan untuk dapat turut andil sebagai prakarsa pada tahap pembangunan maupun dalam mengambil keputusan di daerahnya, terkait dengan pelayanan maupun yang tujuannya yakni sebagai peningkatan taraf kesejahteraan pada masyarakat di daerahnya tersebut.

Kekuasaan dapat terlihat sebagai bentuk produk atau gejala sosial hasil perkembangan sosial (*independent variable*). Kekuasaan yang memiliki cerminan atas terpenuhinya pelayanan dasar dan terwujudnya perlindungan bagi rakyat, merupakan bentuk corak dari terselenggaranya kekuasaan yang bersifat responsif dan populis dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Dan telah menjadi *trend* bagi negara-negara yang menjunjung hak asasi manusia, bahwasannya pemerintahan yang populis seperti ini dapat membuat perubahan terhadap paradigma negara kekuasaan sebagai negara hukum yang menjalankan fungsi pelayanan bagi masyarakat.⁷

Tugas pokok pemerintah menurut pandangan Rasyd dalam Giroth terbagi ke dalam 3 fungsi yang bersifat fundamental, diantaranya ialah fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan, dan juga fungsi pelayanan.⁸ Selanjutnya tugas tersebut pun berkembang mengikuti perkembangan zaman, yaitu fungsi keterbukaan dalam pemberian informasi dan penguasaan terhadap hal-hal bersifat sangat penting.⁹ Kepala daerah yang berkedudukan sebagai kepala pemerintahan yakni wali kota/bupati maupun gubernur yang memiliki wewenang atas asas dekonsentrasi, berkewenangan untuk membentuk tindakan maupun keputusan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dengan tetap menggunakan pedoman Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pemerintah daerah mengantongi kewenangan besar dalam melaksanakan seluruh pembangunan di daerah, salah satunya yaitu terkait pembangunan di bidang hukum sebagaimana amanat dari RPJPD pada Pasal 65 UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah yang kemudian dinamakan dengan UU 23/2014.

Peran dari pemerintah daerah untuk mendukung agenda pembangunan hukum nasional, telah terimplementasikan dengan berdasar pada prinsip otonomi daerah, yang secara yuridis tertuang dalam UU No 23/2014, bahwa pemerintah daerah yang merupakan unsur penyelenggara urusan pemerintahan secara hakikat menjadi pelaksana dalam 'urusan pemerintahan konkuren'. Hal ini sejalan dengan penjelasan di awal, bahwasanya saat menyelenggarakan pemerintahan, maka pemerintahan daerah dan pusat menjadi komponen yang tidak dapat dipisahkan dari proses penyelenggaraannya. Pemerintahan daerah (*local government*) memiliki tugas penting dalam menyokong keberhasilan pemerintahan secara umum di Indonesia.

⁶ *Ibid.* hlm 15.

⁷ Hamidi, Jazim. "Paradigma Baru Pembentukan Dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik Dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 18 (3) (2016): 336-62. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art3>.

⁸ Said, Abdul Rauf Alauddin.. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut Uud 1945". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9 (4) (2016). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no4.613>.

⁹ Budiarjo, Miriam, dkk. *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka, 2016), 12.

Merujuk UU No. 25 Tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), perencanaan merupakan suatu yang bertujuan untuk mengatur tindakan masa mendatang yang tepat berdasarkan pada urutan 'pilihan' melalui perhitungan terhadap ketersediaan sumber daya. Pada UU SPPN, pembangunan mengandung konteks Pembangunan Nasional, yang diintegrasikan sebagai usaha yang dilaksanakan seluruh elemen bangsa untuk mencapai tujuan dalam negara. Di mana dalam RPJM Nasional Tahun 2020-2024 pada Bab VIII menyebutkan salah satu agenda pembangunan nasional adalah penerapan keadilan restoratif, yang salah satu bidang pembangunannya terfokus pada Pematapan Sistem Hukum Nasional.

Sebagai akibat dari urusan pemerintahan konkuren, merupakan tanggungjawab bagi pemerintah daerah untuk menjalankan program penerapan Keadilan Restoratif dengan menjamin perlindungan bagi masyarakat berupa penyusunan kebijakan, pembentukan program, serta kegiatan relevan yang dapat menjamin terpenuhinya hak dan keadilan bagi masyarakat, sebagai implementasi dari Pasal 12 ayat (2) UU No 23/2014, dengan tetap memerhatikan harkat dan martabat kemanusiaan yang berprinsip pada Keadilan Restoratif. Agar masyarakat mendapatkan jaminan perlindungan hukum dari adanya kekerasan ataupun diskriminasi selama berlangsungnya proses berperkara, sudah semestinya dilakukan penguatan keadilan restoratif pada setiap layanan akses terhadap keadilan di dalam berperkara yakni melalui mediasi, konseling, dan layanan rehabilitasi.¹⁰

Keterbaharuan pada penelitian ini dikutip berdasarkan pencarian pada riset sebelumnya dengan fungsinya adalah menjadi panduan serta pedoman saat melangsungkan riset ini. Adapun beberapa jurnal yang digunakan antara lain:

- a) Artikel yang dipublikasikan oleh Abdul Rauf Alauddin Said dengan judul "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945". Dimuat dalam jurnal *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9, No.4* di tahun 2015. Tulisan ini mengkaji terkait adanya konsep hubungan dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berkaitan dengan penerapan otonomi seluas-luasnya yang berlandaskan pada UUD 1945¹¹;
- b) Artikel yang dipublikasikan Ade Firmansyah, Budiyo, dan Muhtadi dengan judul "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah". Dimuat dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Volume 17, No. 67* pada tahun 2015. Tulisan ini meneliti terkait adanya pembagian dalam kewenangan konkuren yang ada di Undang-Undang Pemerintahan Daerah.¹²

¹⁰ Nashriana. *Perlindungan Hukum Pidana bagi Anak di Indonesia* (Jakarta, Rajawali Pers, 2011), 3.

¹¹ Said, Abdul Rauf Alauddin.. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut Uud 1945". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9 (4) (2016). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no4.613>.

¹² Budiyo, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah. "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Volume 17, No. 67* (2015). <https://jurnal.usk.ac.id/kanun/article/view/6077>

Keterbaharuan pada penulisan penelitian ini ialah disajikannya pembahasan terkait dengan paradigma baru dalam peranan pemerintah daerah yang mencakup kewenangan konkuren dari pemerintah daerah yakni walikota selaku kepala daerah dalam menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) terkait Keadilan Restoratif yang dibentuk pertama kali sebagai produk hukum melalui aturan Walikota Makassar No 91 Tahun 2023 mengenai “Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah “(Perwali Makassar No. 91/2023). Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan sebelumnya, dan hingga saat disusun penulisan ini, riset yang berisikan pembahasan mengenai kewenangan konkuren dari walikota dalam menetapkan Perkada terkait Keadilan Restoratif di daerah masih sangat terbatas. maka penulis memandang merupakan sebuah urgensi untuk menulis artikel ini.

1.2 Rumusan Masalah

Melalui latar belakang yang dijabarkan di atas, rumusan masalah yang disimpulkan diantaranya:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam merumuskan peraturan terkait Keadilan Restoratif?
2. Bagaimana peranan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan Keadilan Restoratif di daerah berdasarkan atas studi terkait dengan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 91 Tahun 2023 tentang Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah?

1.3 Tujuan Penulisan

Melalui rumusan masalah yang telah terjabarkan tersebut, tujuan penulisan yang ingin dicapai pada penulisan ini, diantaranya untuk melakukan identifikasi, analisis, dan mengetahui kewenangan dan kedudukan peraturan pemerintah daerah dalam merumuskan peraturan terkait Keadilan Restoratif dan untuk melakukan identifikasi, analisis, serta mengetahui terkait dengan peranan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan Keadilan Restoratif di daerah “Studi Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 91 Tahun 2023 tentang Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah.

2. Metode Penelitian

Pada penyusunan riset ini digunakan metode penulisan kualitatif yang menerapkan pendekatan berupa normatif-yuridis¹³. Menerapkan suatu pendekatan yang diimplementasikan dengan menekankan pada subjek hukum utama berupa pengkajian terhadap teori-teori, asas-asas hukum, konsep maupun undang-undang yang memiliki kesinambungan dengan jurnal ilmiah, serta dengan turut menganalisis kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini hanya pada taraf deskripsi, di mana bentuk kajian berupa penyajian fakta secara sistematis, sehingga akan memberikan pemahaman yang lebih mudah dan dapat disimpulkan untuk pembaca khalayak umum. Melalui riset yang telah dilaksanakan sebelumnya, diharapkan dapat diperoleh pandangan secara sistematis dan menyeluruh terkait dengan bagaimana peranan Pemerintah Daerah dalam penerapan kebijakan Keadilan Restoratif di daerah.

¹³ Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer.” *Gema Keadilan* 7, No. 1 (2020): 20-33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Merumuskan Peraturan terkait Keadilan Restoratif

a. Kewenangan Pemda dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Gagasan keadilan restoratif lahir sebagai upaya untuk menekankan adanya orientasi harmonisasi di masyarakat sekaligus adanya relasi yang proporsional antara pelaku dan korban. Keadilan restoratif memiliki orientasi untuk mewujudkan nilai keadilan di masyarakat dengan mengupayakan pemulihan kerugian bagi korban, pertanggungjawaban pelaku, dan pemulihan harmoni dalam masyarakat. Pendekatan ini melibatkan pelaku, korban, keluarga, dan juga komunitas dalam proses penyelesaian konflik, dengan tujuan mencapai solusi yang adil dan memulihkan keadaan seperti sebelum terjadinya tindak pidana.

Konsepsi mengenai keadilan harus diterapkan secara kontekstual sehingga dapat memunculkan relevansi dengan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Karena memahami hukum beserta praktiknya akan relevan jika terlebih dulu memahami konsepsi mengenai keadilan yang membentuknya. Keadilan secara prinsip dipahami sebagai nilai fundamental yang sifatnya universal dan harus dipenuhi oleh hukum untuk menjaga manusia dalam mempertahankan hidup dan kehidupannya.¹⁴ Hal ini sesuai dengan teori etis, di mana hukum semata-mata hanya memiliki tujuan untuk mewujudkan keadilan saja. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh filsuf Yunani, Aristoteles dalam karyanya 'Ethica Nicomachea' dan 'Rhetorika', yang menyatakan bahwa hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi keadilan kepada setiap orang yang berhak menerimanya.

Keadilan yang menjadi dasar paling kuat pada penganut teori etis tidak bisa menempatkan dengan tepat apa itu 'adil'. Sehingga memunculkan teori keadilan berdasarkan prinsip utilities, yang diajarkan oleh Jeremy Bentham dan John Stuart Mill, yang menyatakan bahwa suatu tindakan dapat dianggap 'adil' jika menghasilkan kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang terbanyak.

Sejalan dengan prinsip utilities tersebut, Bernard Arief Sidharta turut mengemukakan bahwa kaidah hukum merupakan seperangkat kaidah yang bertujuan untuk mengatur perilaku masyarakat pada suatu waktu dan di tempat tertentu dari lingkup berlakunya kaidah hukum tersebut, untuk dirasakan sebagai tuntutan demi terwujudnya keadilan yang mampu membuka peluang bagi setiap orang untuk mencapai kebahagiaan dalam menjalani kehidupan di dunia, selanjutnya ia sebut sebagai 'cita hukum'.

Arief berpandangan cita hukum sendiri adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang di dalam intinya terdiri dari tiga unsur yaitu keadilan, kehasilgunaan, dan kepastian hukum.¹⁵ Karena tujuan hukum berada di tengah tatanan sosial masyarakat untuk mewujudkan keadilan yang menjamin terlaksananya kepastian hukum dan prediktabilitas pada masyarakat. Kepatuhan tidak diserahkan sepenuhnya kepada kemauan bebas

¹⁴ A'An Efendi dan Fradhana Putra Disantara, "Post Conditionally Unconstitutional of Job Creation Law: Quo Vadis Legal Certainty?," *Jurnal Yuridika* 37, no. 2 (2022): 329-66, <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.33364>

¹⁵ Shidarta. "Ulasan Tokoh dan Pemikiran Hukum. Bernard Arief Sidharta: Dari Pengembangan Hukum Teoretis ke Pembentukan Ilmu Hukum Nasional Indonesia", *Undang: Jurnal Hukum* Vol. 3 No. 2 (2020): 441-476, DOI: 10.22437/ujh.3.2.441-476 <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/download/185/49/>

setiap warga masyarakat, melainkan dapat dipaksakan oleh masyarakat secara terorganisasi sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur penegakan hukum.

Pada praktik pemerintahan di NKRI, penerapan hukum di masyarakat berjalan beriringan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah. Dalam menjalankan sistem pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas Desentralisasi. Koswara Kertapraja menyatakan bahwasannya pada asas Desentralisasi dimaknai menjadi sebuah sistem yang tidak berdiri sendiri, melainkan di dalamnya terkandung rangkaian kesatuan sistem yakni berupa negara kesatuan (*nation state*).¹⁶ Maka desentralisasi tidaklah suatu pertentangan dari asas sentralisasi, sehingga antara sentralisasi dan desentralisasi tidak dapat diadu, namun keduanya menjadi sub-sub sistem pada kerangka negara bangsa.

Peneguhan tersebut bisa ditinjau melalui Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yang berisikan penegasan bahwa Pemda menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, namun tidak dengan urusan pemerintahan yang ditetapkan berlandaskan undang-undang untuk menjadi urusan pemerintahan pusat, yang disebut sebagai Urusan Eksklusif didasarkan pada konteks akademik, yang berartikan bahwa terdapat urusan di mana beberapa termasuk dalam urusan pusat (sentralisasi) dan beberapa terbagi sebagai urusan daerah (desentralisasi).¹⁷

Dalam pengkajian hukum administrasi dan hukum tata negara, kedudukan kewenangan menjadi sangatlah penting. Kedudukan dari kewenangan menjadi krusial, hingga menyebabkan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek menamainya sebagai 'konsep inti' pada hukum administrasi dan hukum tata negara.¹⁸ Secara normatif, pendefinisian wewenang telah termuat pada Pasal 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan, bahwasannya wewenang ialah, "hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara negara lainnya, untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan." Berdasarkan dari pemahaman tersebut, bisa dipahami bahwasannya 'kewenangan' tersebut berbeda dengan 'kekuasaan'. Riawan Tjandra menyebutkan bahwa kekuasaan merupakan, "kemampuan yang dimiliki oleh individu untuk memengaruhi pihak lainnya, dalam menjalankan sesuatu menurut kehendaknya."

Saat hukum mampu untuk menormakan kekuasaan, sehingga dapat terukur parameter batasan serta keabsahannya berdasarkan peraturan perundang-undangan, di saat itulah disebut sebagai kewenangan.¹⁹ Demikian pun dengan prinsip abstrak dan asas-asas berkaitan dengan hukum yang berada dalam koridor norma kebiasaan/adat-istiadat dan belum ditetapkan dalam norma hukum positif. Melalui pemikiran Kelsen yang juga sejalan dengan pandangan Riawan Tjandra yang dikemukakan di atas, bahwa teori norma hukum disusun dengan cara berjenjang yang disebut dengan teori jenjang norma.²⁰ Teori jenjang norma (*Stufentheorie*) menjelaskan bahwasannya dalam penataan sistem hukum dilakukan secara terstruktur, di mana suatu ketetapan dalam hukum didasarkan pada ketetapan hukum yang lain dan

¹⁶ Kertapraja, Koswara. *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang Bersumber dari UUD 1945* (Jakarta, Penerbit Yayasan Damandiri, 2014), 28.

¹⁷ *Ibid.* hlm 32.

¹⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta, Rajawali Pers, 2006), 101.

¹⁹ Latif, Abdul Ed. Tarmizi. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta, Kencana, 2014), 6.

²⁰ Anggraeni, Ricca. *Ilmu Perundang-Undangan: Pengaruh Kewenangan dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan* (Depok, Rajawali Pers, 2019), 2.

norma dengan kedudukan yang dimiliki lebih tinggi sehingga digunakan menjadi dasar dalam pembuatan norma yang lebih rendah. Selain itu, secara menyeluruh penataan dalam kaidah hukum dilakukan secara hierarkis dalam sistem yang berada dalam puncak dengan satu kaidah tertinggi, yang disebut dengan *Grundnorm* (norma dasar negara/norma fundamental negara).²¹

Philipus M. Hadjon turut mengemukakan bahwa pemerintah dalam menjalankan penyelenggaraan negara melalui jabatan yang diperoleh berdasarkan wewenang, merumuskannya ke dalam 3 (tiga) sumber yakni Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat.²²

- a) Atribusi diartikan sebagai kewenangan yang didapatkan secara langsung saat pembuatan undang-undang, baik kewenangan yang sifatnya baru maupun yang sebelumnya telah ada;
- b) Delegasi merupakan kewenangan yang didapatkan dari adanya pelimpahan kewenangan yang telah ada; dan
- c) Mandat merupakan kondisi pemberian kuasa dari organ pemerintah satu terhadap organ pemerintah yang lain dengan kedudukan lebih rendah dari pemberi kuasa sehingga melakukan tindakan yang diperintahkan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah secara fungsional, telah disebutkan secara jelas dalam Pasal 5 ayat (4) UU No 23/2014, bahwasanya berlangsungnya urusan pemda diselenggarakan yang didasarkan pada Tugas Pembantuan (*medebewind*), asas Dekonsentrasi, serta Desentralisasi. Lebih lanjut lagi, disebutkan pada Pasal 9 ayat (1) UU No 23/2014 bahwa, "secara sistematis penyelenggaraannya berpijak terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan negara secara umum, yang meliputi (a) kepastian hukum; (b) tertib dalam penyelenggaraan negara; (c) kepentingan umum; (d) keterbukaan; (e) proporsionalitas; (f) profesionalitas; (g) akuntabilitas; (h) efisiensi; (i) efektivitas; dan (j) berkeadilan". Mengenai pengklasifikasian urusan pemerintahan daerah, telah dijabarkan secara lanjut pada UU No 23/2014 yang mengemukakan bahwasanya, "Urusan Pemerintahan memuat urusan pemerintahan yang Konkuren, Umum, dan Absolut".

S.F. Marbun kemudian menyebutkan secara eksplisit bahwa wewenang yang ada pada pemerintah mengandung artian suatu pemerintah memiliki kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum publik, yang secara yuridis merupakan kemampuan dalam melakukan tindakan hasil pemberian dari UU yang diberlakukan guna dilaksanakannya hubungan-hubungan dalam koridor hukum. Sehingga, "sifat dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah yakni sebagai (1) *express implied*; (2) jelas maksud dan tujuannya; (3) terikat dalam jangka waktu tertentu; (4) tunduk terhadap batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan (5) berisikan wewenang yang sifatnya general dan konkrit".²³

²¹ *Ibid.* hlm 14

²² Hari Susanto, Sri Nur. "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan", *Jurnal Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 3, September 2020 (2020): 434-437, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/9530/4869>

²³ Hsb, Ali M. "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." OSF Preprints. (2019). doi:10.31219/osf.io/utw97

Dalam konteks terbentuknya peraturan perundang-undangan, terdapat perbedaan yang menjadi sumber kewenangan dengan konteks pada Hukum Administrasi Negara yang tidak didasarkan atas kewenangan mandat. Sehingga, hanya ada 2 (dua) kewenangan yang menjadi sumber terciptanya peraturan undang-undang yaitu kewenangan delegasi serta atribusi.²⁴

Kewenangan delegasi merupakan suatu wewenang yang diimplementasikan oleh peraturan dengan tingkatan lebih tinggi terhadap peraturan dengan tingkatan lebih rendah berdasarkan pada sistem hierarki perundang-undangan yang masih diterapkan di Indonesia, baik dalam pelimpahannya yang dinyatakan dengan tegas melalui tindakan, dan/atau melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Suatu lembaga dan pejabat pemerintahan mendapatkan kewenangan delegasi jika, "(a) pemberiannya dilakukan oleh lembaga/pejabat pemerintahan kepada lembaga/pejabat pemerintahan yang lain; (b) penetapannya tertuang dalam Perpres, Peraturan Pemerintahan, dan/atau Perda; (c) menjadi kewenangan dari hasil pemindahan atau sudah tercipta sebelumnya; serta (d) pertanggungjawaban atas wewenang tersebut berada pada penerima delegasi."

Kemudian pengertian kewenangan atribusi merupakan proses terbentuknya aturan perundang-undangan dengan dasarnya pada adanya pemberian wewenang secara langsung dari Undang-Undang (*wet*) atau Undang-Undang Dasar (*grondwet*) pada lembaga pemerintah maupun negara, dimana tujuannya supaya terciptanya peraturan perundang-undangan.²⁵ Wewenang yang diperoleh lembaga atau pejabat pemerintahan yang sumbernya berasal dari atribusi, bilamana wewenang tersebut (a) termuat dalam UUD 1945 atau UU; (b) berupa wewenang yang baru atau belum pernah tercipta terdahulunya; (c) pelimpahan atribusi kepada lembaga atau Pejabat Pemerintahan; dan (d) tanggungjawab atas kewenangan yang diberikan dilakukan oleh masing-masing Badan/Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

Bilamana dasar kewenangan yang diterapkan untuk membentuk peraturan perundang-undangan adalah melalui kewenangan atribusi, maka pembentukannya tidak harus selalu diikuti oleh kewenangan delegasi. Sedangkan, jika kewenangan delegasi menjadi dasar dari terbentuknya peraturan, maka pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut harus selalu diikuti oleh kewenangan atribusi.²⁶

Ridwan HR dalam Anggraeni menjelaskan secara general bahwa wewenang yang didapatkan bersumber dari atribusi memiliki sifat keaslian yang berakar pada regulasi perundang-undangan.²⁷ Badan-badan pemerintahan mendapatkan wewenang tanpa melalui perantara yang sumbernya dari redaksional pasal tertentu dan tercantum dalam aturan perundang-undangan. Pada kewenangan atribusi, para penerima kewenangan dapat melakukan perluasan terhadap kekuasaan yang telah ada sebelumnya atau menciptakan kewenangan yang baru.

²⁴ Latif, Abdul. Ed. Tarmizi, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta, Kencana, 2014), 64

²⁵ Irwansyah, I. "Penggunaan Frasa 'Diatur Dengan' Dan Frasa 'Diatur Dalam' Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang". *Jurnal Grondwet* 2(1) (2023): 142, <https://ejournal.grondwet.id/index.php/gr/article/view/13>

²⁶ Wardiono, Kelik dan Khudzaifah Dimiyati, "Basis Epistemologis Paradigma Rasional dalam Ilmu Hukum: Sebuah Deskripsi tentang Asumsi-Asumsi Dasar Teori Hukum Murni-Hans Kelsen", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 3, September 2014 (2014): 11, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.3.304>

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Penerbit Rajawali Pers, 2013), 101-102.

Peraturan Daerah merupakan produk peraturan perundang-undangan hasil dari adanya kewenangan atribusi dari pemerintah daerah, hasil konsekuensi dari berlangsungnya urusan konkuren di pemerintahan daerah. Sebagaimana di atur pada Pasal 17 hingga Pasal 20 UU No 23/2014, pemerintah di daerah memiliki hak melakukan penetapan terhadap prosedural daerah berkaitan dengan diselenggarakannya urusan pemerintah yang konkuren, serta menjadi wewenang dari daerahnya untuk menyelenggarakan secara tersendiri, dan dapat ditugaskan sebagian dari pelaksanaannya kepada struktur pemerintahan di bawahnya secara vertikal. Lebih lanjut, pengaturan terkait bentuk dari kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah, selayaknya yang termaktub di Pasal 22 ayat (1) UU No 23/2014, DPRD dan Kepala Daerah hanya dapat menetapkan kebijakan berkaitan dengan pengaturan terhadap tata laksana Tugas Pembantuan di daerah.

b. Konsekuensi dari Urusan Konkuren pada Pemerintahan Daerah

Merujuk daripada Pasal 9 Ayat (3) UU No 23/2014 bahwa, "urusan pemerintah yang aktual merupakan persoalan pemerintah yang terbagi menjadi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota". Kemudian, persoalan pemerintahan konkuren dikelompokkan menjadi 2 (dua) persoalan, yakni wajib dan pilihan. Lebih mendalam lagi, persoalan pemerintah wajib digolongkan ke dalam 2 (dua) urusan yang memiliki hubungan dengan layanan dasar dan yang tidak memiliki hubungan terkait pelayanan dasar.

Pelaksanaan Pemerintahan yang berada di daerah dijalankan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah, di mana kewenangan ini telah diatur di Pasal 57 UU No 23/2014. Kepala pemerintahan yang berada di daerah, dalam konteks ini merupakan gubernur dan bupati atau wali kota, memperoleh kewenangan dari pemerintah pusat berlandaskan pada asas dekonsentrasi sebagai penyusun, penentu, dan penetapan kebijakan yang berlaku di daerah. Namun dalam prosesnya, kewenangan yang diperoleh tersebut harus tetap berada di koridor yang sama dengan konsep Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Didasarkan pada asas otonomi dan pembagian urusan pemerintah yang konkuren, yang konteksnya ialah terkait dengan kewenangan atribusi dari pemerintah daerah diantaranya yaitu kewenangan untuk mengatur Perda atau peraturan daerah.

Berdasarkan dengan tugas yang diberikan oleh undang-undang, DPRD maupun kepala daerah sama-sama memiliki kedudukan dalam menjadi mitra yang sejajar namun memiliki fungsi yang berbeda. DPRD memiliki fungsi pengawasan, anggaran, serta pembentukan Perda. Sementara fungsi yang dimiliki oleh kepala daerah adalah sebagai pelaksana atas Perda dan kebijakan daerah yang telah tercipta. Kemudian dalam mengatur serta mengurus keperluan pemerintahan yang merupakan wewenang dari daerahnya, maka perangkat daerah terkait dalam hal ini memiliki tugas untuk membantu DPRD dan kepala daerah.

Pada penjelasan yang telah diberikan di awal, dalam menyelenggarakan kekuasaan bangsa dan negara, pemerintah memiliki kewenangan sebagai pembentuk keputusan pemerintah melalui penekanan terhadap aspek terlaksananya koordinasi dan tercapainya segala tujuan yang telah direncanakan. Adapun tujuan-tujuan tersebut kemudian dikalkulasikan secara rasional melalui RPJP dan RPJM.

Jika dirunutkan berdasarkan pada macam dan struktur hierarki aturan Perundang-undangan dengan dasar yang termaktub di Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan atau UU No 12/2011, tingkatan hierarkis Perda berada di bawah Peraturan Pemerintah, yang mana berdasarkan pada ruang lingkup dan kewenangan dari yurisdiksinya Perda meliputi Perda Kabupaten/Kota dan Perda Provinsi. Perda menjadi perwujudan dari alat transformasi sosial-demokrasi di setiap daerah. Selain itu, juga menjadi bentuk dari pengaktualan masyarakat daerah yang telah kompeten dalam menjawab tantangan perubahan tuntutan zaman yang kian melesat di era globalisasi dan otonomi dewasa ini, selain itu juga sebagai lahirnya *good local governance* sebagai unsur dalam kesinambungan dalam pembangunan.

A. Hamid S. Attamimi memiliki pendapat tentang hal-hal yang seharusnya terpatut dalam pembentukan perundang-undangan, yakni (a) cita hukum Indonesia, dalam hal ini adalah Pancasila, di mana sila-sila yang terkandung berlaku sebagai cita (*idea*) yang bertugas untuk 'memandu' terimplementasinya peraturan perundang-undangan; (b) asas negara berdasarkan hukum, dimana posisi UU menjadi instrumen pengatur keutamaan hukum secara khas (*der Primat der Rechts*); dan juga (c) asas pemerintahan berdasarkan strata konstitusi dengan UU yang berada sebagai landasan dan batasan terselenggarakannya agenda pemerintah.²⁸

Perda sebagai hasil dari adanya kewenangan atribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memiliki peranan yang penting untuk turut serta menentukan konteks regulasi di daerah, yakni sebagai berikut. Pertama, sebagai penentu arah pemerintahan serta pembangunan yang berada pada daerah. Kebijakan publik tertinggi yang berada di daerah adalah Perda, maka sudah seharusnya Perda digunakan sebagai acuan dalam keseluruhan kebijakan publik yang dibentuk dalam lingkup zona yurisdiksinya, yang didalamnya termuat sebagai pedoman pada guna dalam melakukan penyusunan program pembangunan daerah dalam program kerja Program Legislasi Daerah (Prolegda) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah maupun pembahasan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah.

Kedua, Perda menjadi dasar perumusan kebijakan publik di tingkat daerah. Perda akan mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan atau peraturan tentang pelaksanaan petunjuk penyelenggaraan dan pembangunan di pemerintahan daerah, sehingga penerapan Perda dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, yang sebelumnya telah di atur dalam Perda terdahulu ataupun regulasi perundang-undangan dengan kedudukan diatas jika belum terdapat regulasi yang mengatur.

Ketiga, Perda berperan dalam mendukung dibentuknya perangkat daerah dan struktur organisasi perangkat daerah. Karena ukuran dari perhimpunan yang dibentuk oleh pemerintah daerah tidak sama, maka diperlukan adanya struktur oraganisasi yang efektif dan ramping dalam menjawab hajat dan kemampuan daerah dalam memberikan layanan publik. Serta supaya anggaran yang bersumber pada APBD secara mayoritas haruslah diperuntukkan untuk kemaslahatan publik yang terkalkulasikan secara merata.

Pemerintah Daerah diharuskan untuk dapat membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang sifatnya dinamis terhadap pelbagai 'perkembangan' dan 'persoalan'

²⁸ Supranata Kaban, Gerry Geovant. "Cita Hukum (Rechtsidee) Pancasila Sebagai Mercusuar Bagi Politik Hukum Pidana Di Indonesia", *Jurnal Soedirman Law Vol. 5, No. 2* (2023): 668-670, <https://doi.org/10.20884/1.slr.2023.5.2.212>

yang ada pada masyarakat. Selain itu, sangat krusial untuk menjadi perhatian bahwa situasi yang muncul dan dialami oleh masyarakat sudah selayaknya menjadi 'masukan' bagi pemerintah sebagai pembuat kebijakan (*policy maker*) yang berhubungan dengan peraturan tersebut, sehingga dapat 'menghidupkan' kolaborasi antara peraturan-peraturan dengan subjek yang diatur.

Hal tersebut pun turut sejalan dengan Teori Hukum Pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja²⁹, bahwasannya hukum adalah sarana paling masuk akal dan cepat dalam mewujudkan masyarakat yang berkeadilan, tertib, dan teratur serta dalam pembaharuan pada cara berpikir, berperilaku masyarakat termasuk dalam sistem birokrasi pemerintah. Demikian pun, merupakan suatu urgensi bagi pemerintah di daerah untuk melembagakan suatu pembentukan Perda berkarakter partisipatif yang mendukung arus pelayanan di daerah dalam rangka implementasi Keadilan Restoratif sebagai bagian dari program pada RPJM Nasional Tahun 2020-2024.

1. Peranan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Keadilan Restoratif di Daerah (Studi Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 91 Tahun 2023 Tentang Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah)

a. Penerapan Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perbaikan Sistem Hukum Pidana dan Perdata melalui optimalisasi peraturan perundang-undangan yang mendukung penerapan pendekatan Keadilan Restoratif, merupakan salah satu agenda dari RPJM Nasional Tahun 2020-2024. Bagir Manan mengemukakan pengertian dari aturan Undang-Undang terdefiniskan menjadi segala putusan tertulis yang pembuatannya, penetapannya, serta diterbitkan oleh pejabat negara yang fungsinya secara legislatif berdasarkan pada tata-laksana yang berlaku.³⁰ Pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah diharuskan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa saja yang akan terjadi di masa depan, dengan dapat menganalisis serta melihat kesempatan, untuk meminimalisir kendala dan/atau hambatan yang akan dihadapi ketika untuk menegakkan suatu peraturan perundang - undangan. Karena perundang-undangan harus memiliki cerminan kenyataan yang ada dalam hidup masyarakat termasuk dalam kecenderungan dan harapan masyarakat.

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa teori yang harus dipahami oleh perancang, salah satunya yakni teori jenjang norma (*Stufenbau des Rechts*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.³¹ Teori ini menggambarkan bahwa sistem hukum tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kemudian teori ini dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky.

²⁹ Fadillah, Nor. "Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN)". *Jurnal Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Vol. 11, No. 1*, (2022) :45-65. <https://doi.org/10.14421/sh.v11i1.2559>

³⁰ Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung, Penerbit Armico, 2010), 13.

³¹ Jusuf, Muhamad Bacharuddin dan Adara Khalfani Mazin. "Penerapan Teori Hans Kelsen Sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum Di Indonesia". *Jurnal Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat Vol 02, No 01* (2024): 1-25. <https://journal.forikami.com/index.php/dassollen/article/view/519>.

Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" dikutip dari Berry³² mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*). Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok.

Nawiasky mengadaptasi teori jenjang norma dalam konteks negara, dengan mengidentifikasi empat tingkatan norma, yakni sebagai berikut.³³

1. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*): Norma dasar yang menjadi landasan bagi konstitusi suatu negara;
2. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*): Konstitusi atau undang-undang dasar yang menetapkan struktur dan fungsi lembaga negara;
3. Aturan Formal Negara (*Staatsformgesetz*): Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan konstitusi, seperti undang-undang dan peraturan pemerintah; dan
4. Aturan Pelaksanaan dan Aturan Otonom (*Staatsverordnung* dan *Staatsautonome Satzung*): Peraturan pelaksana dan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah atau lembaga otonom lainnya.

Perda sebagai produk hukum legislasi daerah, secara umum kandungan materi yang termuat secara mendalam berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*medebewind*). Membahas mengenai Perda, akan berbeda dengan peraturan lainnya. Menurut paradigma yang dijabarkan oleh Hans Nawiasky yakni "*theorie von stufentbau der rechtsordnung*"³⁴ yang telah dijabarkan di atas, terkait pengelompokan norma hukum, Perda masuk ke dalam kelompok IV yakni terkait peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Namun jika dirunutkan kembali berdasarkan hierarki regulasi Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011, seringkali dipahami dengan Perda berdasar serta bersumber pada Perpres. Tetapi belum tentu demikian, karena sumber pembentukan Perda adalah UU yang digunakan sebagai landasan dasar penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan (*medebewind*). Oleh sebab itu, sejalan dengan yang telah tertuang pada Pasal 236 Ayat (3) UU Nomor 23/2014, bahwa Perpres baru akan dirujuk dalam pembentukan Perda, apabila muatan dari Perpres tersebut relevan dan sinkron terhadap permasalahan yang diatur dan disolusikan melalui Perda.

I.C. Van der Vlies dalam bukunya *Handboek Wetgeving* dikutip dari Febriansyah³⁵, mengklasifikasi dasar dari terbentuknya regulasi Undang-Undang yang baik terbagi dalam 2 (dua) sifat, yakni asas yang sifatnya formal dan asas yang sifatnya materiil. Pendapat ini didasarkan dari tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). UU No. 12/2011 pun turut memberikan perbedaan antara 'asas dibentuknya regulasi

³² Berry, Michael Frans. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan". *Muhammadiyah Law Review: Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Metro*, Vol. 2 (2), (2018): 89. <http://dx.doi.org/10.24127/lr.v2i2.1461>

³³ *Ibid.*, hlm 89

³⁴ Ariyani, Nita. "Kedudukan Ketetapan Mpr Dalam Teori Dan Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia". *Jurnal Justiciabelen* Vol. 1, No. 2, (2019): 267-281. <http://dx.doi.org/10.30587/justiciabelen.v1i2.838>

³⁵ Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia". *Jurnal Perspektif Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September* (2016): 221. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>

perundang-undangan' dan 'asas materi muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan'.

Asas terbentuknya regulasi perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 UU No 12/2011 yang kemudian dapat disebut sebagai 'syarat prosedural' ataupun 'dasar hukum formal', yang didalamnya termuat: "(a) Tujuan yang jelas; (b) ketepatan dalam pembentukan pejabat atau kelembagaan; (c) keselarasan antara materi muatan, jenis, serta hierarki; (d) dapat terlaksana; (e) dapat dilihat dayaguna serta hasilnya; (f) rumusan yang jelas; dan (g) saling terbuka". Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Sementara asas muatan kandungan materi dari regulasi perundang-undangan diatur pada Pasal 6 UU No 12/2011 adalah berisikan syarat substansial maupun asas hukum material dalam pembentukan regulasi undang-undang. Adapun kandungan materi tersebut yang bersandarkan dari aturan perundang-undangan tersebut harus mewujudkan asas "(a) perlindungan; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) kebhinnekan tunggal ika; (g) keadilan; (h) persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; serta (j) keselarasan, harmonisasi, dan keterpaduan". Landasan rasional suatu undang-undang atau kebijakan publik dibentuk meliputi³⁶:

1. Pencegahan terhadap praktik dominasi atau kesenjangan atas penguasaan sumber daya. Melalui terciptanya kebijakan menjadi langkah dalam melakukan pencegahan terhadap konsentrasi kekuasaan atau kepemilikan sumber daya yang dimiliki oleh kelompok tertentu atau segelintir orang;
2. Pengurangan dampak negatif dari segala aktivitas yang berhubungan dengan komunitas maupun lingkungan;
3. Keterbukaan informasi untuk publik sehingga menjadi dorongan terciptanya keseimbangan kelompok-kelompok;
4. Pencegahan akan terjadinya kelangkaan sumber daya yang menjadi hak umum yang disebabkan oleh dari ketidakefisiensian penggunaan;
5. Terjaminnya pemerataan kesempatan dan keadilan sosial terhadap sumber daya yang ada;
6. Melancarkan sinkronisasi atas perencanaan, baik pada sektor ekonomi ataupun sosial.

Kemudian, Bagir Manan mengemukakan bahwasanya agar terbentuknya regulasi perundang-undangan yang dihasilkan kuat serta berkualitas, harus memuat 3 (tiga) dasar pondasi penyusun yang terkandung, yakni; (1) prinsip yuridis; (2) prinsip sosiologis; maupun (3) prinsip filosofis.³⁷ Ketiga komponen tersebut memiliki sifat yang sangat penting, mengingat unsur tersebut menjadi acuan dalam terbentuknya regulasi perundang-undangan yang baik, guna regulasi tersebut memuat pedoman pasti yang sah secara hukum (*legal validity*), diterima di tengah masyarakat luas, serta

³⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)* (Jakarta, Rajawali Pers, 2013), 140.

³⁷ Parlindungan, Gokma Toni. "Prinsip-prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 16, No. 2 Tahun 2017 (2017): 384 - 400. <https://doi.org/10.31849/respublica.v16i2.1447>.

memiliki kemampuan efektif untuk mengatur masyarakat dalam waktu berlaku yang panjang.

Pasal 1 ayat (1) UU No 12/2011 menjelaskan mengenai prosedur terciptanya regulasi perundang-undangan yang tercakup ke dalam tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, maupun pengundangan. Oleh karenanya, validitas norma hukum aturan perundang-undangan di Indonesia ditentukan berdasarkan pada tahapan yang dilakukan dalam melakukan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Korelasi keterhubungan antara validitas norma hukum dalam regulasi perundang-undangan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah ialah harus berdasarkan hukum atau dengan kepemilikan secara legitimasi, yakni kewenangan yang didapatkan dari undang-undang sebagai dasar untuk melakukan tindakan selama proses terbentuknya Perda sebagai peraturan perundang-undangan. Didasari oleh kewenangan tersebut, pengupayaan yang harus dilaksanakan oleh Pemda yakni perencanaan pembangunan di daerah melalui Perda yang mengatur terkait RPJM Daerah dan RPJP Daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Jan Tinbergen³⁸ yang mengemukakan maksud dari perencanaan di daerah lebih mengarah terhadap 'kebijaksanaan dalam pembangunan' (*development policy*), dan tak hanya sekedar *planning* atau perencanaan.

Maka dari itu, materi muatan Perda tidak diperbolehkan untuk mengandung substansi peraturan terkait peradilan, pertahanan, keamanan, politik luar negeri, agama, kebijakan fiskal dan moneter. Bagian tersebut tetaplah merupakan kewenangan dari pemerintah pusat.³⁹ Lebih lanjut, dalam Perda provinsi ataupun Perda kabupaten/kota hanya diperbolehkan memiliki substansi materi berupa (a) tugas pembantuan yang sebelumnya telah dilimpahkan melalui peraturan di atasnya dan penyelenggaraan otonomi daerah; (b) penampungan kondisi khusus dari daerah; dan serta (c) pendefinisian yang lebih meluas dari regulasi perundang-undangan dengan kedudukan hierarki di posisi atas.

Selaras dengan aturan yang tertuang pada Pasal 5 UU No 12/2011 bahwa terbentuknya undang-undang tidak terbatas sebagai pelaksana proses formal, akan tetapi sudah selayaknya untuk berpegang teguh terhadap asas yang menjadi pembentuk peraturan perundang-undangan secara baik, sehingga diperoleh kualitas undang-undang yang terbentuk berdasarkan pada ketercapaian tujuan.

b. Eksistensi Perwali Kota Makassar Nomor 91 Tahun 2023 Tentang Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana

Suatu produk hukum dapat disebut efektif apabila produk hukum tersebut telah dilakukan dan/atau dilaksanakan dalam praktiknya. Menurut Soerjono Soekanto⁴⁰, kaidah hukum akan berjalan dengan efektif jika memenuhi 3 (tiga) syarat yaitu pertama, sejalan dengan asas-asas berlakunya undang-undang; kedua, adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan; dan ketiga, kejelasan maksud kata-kata

³⁸ Hasan, Suriyati, "Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional". *Meraja Journal* Vol. 1, No. 3 (2018). <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>

³⁹ Suharjo, Muhammad, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah", *DIH: Jurnal Ilmu Hukum*, vol. 10, no. 19 (2014): 60, [10.30996/dih.v10i19.281](https://doi.org/10.30996/dih.v10i19.281)

⁴⁰ Badri, Ainul. "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Hukum". *Jurnal Analisis Hukum (JAH)* Vol. 2 No. 2 (2021): 1- 6. <http://ejournal.undhari.ac.id/index.php/jah>

pada kaidah hukum sehingga tidak akan menimbulkan multitafsir dan membingungkan masyarakat. Ketiga syarat tersebut saling memiliki keterkaitan antara satu sama lainnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum itu sendiri.

Pada penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, Pemda memiliki hak dalam menciptakan produk hukum yang berlaku untuk daerahnya. Apabila merunut dari ketentuan yang ada di Pasal 7 Ayat (1) UU No 12/2011 dimana berisikan terkait aturan hierarki perundang-undangan, dijelaskan bahwa bentuk hukum daerah yang termasuk ke dalam hierarki ialah Peraturan Daerah yang berlaku di provinsi dan Peraturan Daerah yang berlaku di kabupaten/kota. Namun lebih lanjut, sama halnya dengan apa yang telah tertuang di Pasal 8 Ayat (1) UU No 12/2011 bahwasanya ada pelbagai macam regulasi perundang-undangan yang terakui yakni aturan dengan bupati/walikota dan gubernur sebagai yang menetapkan.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, Peraturan Kepala Daerah telah didefinisikan di Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU No 12 tahun 2011, bahwasannya meskipun terdapat regulasi yang bukan sebagai bagian dari hierarki, namun tetap terdapat aturan dalam perundang-undangan yang diakui eksistensinya selama aturan tersebut terinstruksikan oleh aturan dengan kedudukan lebih tinggi. Sehingga, bentuk hasil perundang-undangan tersebut termasuk dalam ruang lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.⁴¹

Ketetapan yang lain berkaitan dengan produk hukum yang berlaku di daerah telah di atur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang selanjutnya disebut dengan Permendagri No. 80 tahun 2015. Bentuk hukum yang disebutkan dalam Permendagri No. 80/2015 terdiri atas ketetapan dan peraturan. Adapun yang berbentuk aturan sebagai berikut:

- a. Perda;
- b. Perkeda;
- c. Peraturan DPRD; dan
- d. Peraturan Bersama Kepala Daerah.

Sementara yang bentuknya sebagai ketetapan yakni:

- a. Keputusan Badan Kehormatan DPRD;
- b. Keputusan Pimpinan DPRD;
- c. Keputusan DPRD; dan
- d. Keputusan Kepala Daerah.

Terkait dengan hal tersebut, peraturan yang penetapannya dilakukan oleh bupati/walikota, yang kemudian disebut sebagai Peraturan Walikota, masuk ke dalam golongan hasil hukum daerah yang terwujud sebagai Peraturan Kepala Daerah (Perkada), dengan eksistensinya yang tetap terakui serta memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat, selama terdapa 2 (dua) hal yang mendasari dari aturan tersebut, yaitu mandat yang asalnya dari regulasi perundang-undangan dengan tingkatan hierarki berada di atas dan didasari oleh kewenangan.

Fungsi utama dari Perkada yaitu sebagai alat untuk melakukan perincian terhadap ketetapan Perda yang sangat general untuk diberikan pedoman secara prosedural. Melalui peran Perkada tersebut, maka dikatakan bahwa Perkada ialah bentuk aturan yang posisinya menjadi *subordinate* terhadap Perda. Oleh sebab itu, isi

⁴¹ Widiati, E. Prajwalita, dan Haidar Adam. "PENGAWASAN TERHADAP PERATURAN KEPALA DAERAH". *Jurnal Yuridika* 27 (1) (2012): 77-95. <https://doi.org/10.20473/ydk.v27i1.289>

dari Perkada tidak boleh menyimpang dari aturan yang berada di atasnya atau dapat dikatakan bahwa Perkada menjadi bagian *delegated legislation*. Sehingga, sebagai *delegated legislation*, wilayah pertama yang dapat tersentuh dengan aturan tersebut yakni regulasi perundang-undangan.⁴²

Kedua poin tersebut merupakan bentuk penegasan yang terdapat di Pasal 8 ayat (2) UU No 12 tahun 2011 terhadap Pasal 8 ayat (1) UU No 12 tahun 2011. Jika mengacu kepada kandungan materi Perda, yang teratur sedemikian rupa pada Pasal 14 UU No 12 tahun 2011 disampaikan bahwasanya, "materi muatan perda provinsi dan Perda kabupaten/kota berisikan muatan materi guna terselenggarakannya otonomi daerah dan tugas pembantuan serta sebagai penampung dari kondisi khusus daerah dan atau pendefinisian yang lebih luas terkait dengan regulasi perundang-undangan".

Secara rinci ketentuan kandungan isi dari Perda di atur pada Pasal 236 Ayat (3) UU No 23 Tahun 2014, yang menerangkan bahwasanya, "Perda memiliki muatan materi yang diantaranya yakni (a) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan (b) penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya." Dan ketetapan tersebut memiliki persamaan dengan pada Pasal 4 Permendagri No. 80/2015. Ketentuan tersebut selanjutnya terkoneksi dengan inti materi dari Perda, baik yang diatur pada Pasal 4 Permendagri No. 80/2015, Pasal 236 Ayat (3) UU No 23/2014, maupun Pasal 14 UU No 12/2011, bahwa satu dari kandungan materi Perkada yakni sebagai penyelenggara dari otonomi daerah.

Namun terkait materi muatan dari Perkada tidak disebutkan secara jelas, terkhususnya pada Pasal 10 hingga Pasal 15 UU No 12/2011 yang sebatas memberikan aturan tentang materi muatan dalam regulasi perundang-undangan. Lebih lanjut lagi pada Pasal 2 hingga Pasal 9 Permendagri No. 120 Tahun 2018 mengenai Perubahan Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah yang kemudian disingkat Permendagri No. 120 Tahun 2018, juga memiliki persamaan dengan UU No 12/2011, yang tidak diperkenankan melaksanakan pengaturan terhadap muatan materi Perkada. Berkenaan dengan materi muatan yang ada pada UU No 12/2011 maupun Permendagri No. 120/2018 yang tidak mengatur mengenai materi muatan Perkada, yang pada akhirnya memunculkan suatu pertanyaan hukum bahwasannya apa saja materi muatan yang dapat dan diperbolehkan untuk diatur di dalam Perkada?

Kembali lagi harus dirunutkan ke awal, bahwasannya Perda dan Perkada juga kerap disebut sebagai regulasi kebijakan. Sehingga, dengan begitu posisi yang dimiliki oleh Perda dan Perkada ialah menjalankan pelayanan publik, sebagai konsekuensi dari berlakunya Perkada yang tidak sama dengan aturan perundang-undangan lainnya. Regulasi kebijakan menjadi bentuk atas tindakan hukum pemerintah dari diselenggarakannya fungsi yang dimilikinya sebagai pemerintah daerah, di mana regulasi tersebut yang dalam konteks ini Perkada, ialah merupakan wujud atas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dimilikinya di daerah yang menjadi kewenangannya, yang pada dasarnya regulasi tersebut hanya dapat termuat keputusan serta ketetapan dan tidak ada akibat hukum yang dapat ditimbulkan.

Terkait dengan sanksi pada Perkada, hal tersebut tidak diatur pada UU No 12/2011, di mana pada Pasal 15 ayat (1) UU No 12/2011 hanyalah memberikan aturan terkait sanksi dalam Perda, dan bukan Perkada. Oleh sebab itu, dalam Pasal 246 ayat

⁴² *Ibid.*, hlm 74

(2) UU No 23/2014, hanya dilakukan pengaturan mengenai materi muatan Perkada mutatis mutandis dengan berasaskan materi muatan dan pembentukan Perda.

Penulis mengkaji substansi Perwali Makassar No. 91/2023 ini dari beberapa sisi. Secara dari sisi konsiderannya, maka dapat diketahui bahwasannya terdapat 3 (tiga) hal yang melatarbelakangi terbentuknya Perwali tersebut, yakni sebagai berikut.

- (a) sebagai perlindungan, pemberian jaminan, pengakuan, maupun kepastian hukum secara adil maupun pemberian kedudukan yang sama dihadapan hukum bagi setiap masyarakat Kota Makassar;
- (b) dalam rangka mengoptimalisasikan penerapan keadilan yang bersifat restoratif di Kota Makassar, sehingga butuh adanya layanan untuk mediasi sebagai langkah dalam penyelesaian perkara hukum di masyarakat dengan berlandaskan pada kekeluargaan melalui perdamaian yang berada di luar badan peradilan yang disertai dengan pemberian layanan konseling dan pengobatan secara medis, untuk mengembalikan lagi akibat dampak yang ditimbulkan dan melakukan perbaikan atas faktor yang menjadi penyebab tindak pidana; dan
- (c) sebagai bentuk dukungan serta keikutsertaan partisipasi aktif perangkat daerah pada Pemerintah Daerah Kota Makassar berdasarkan atas wewenang yang dimiliki untuk mengatur persoalan pemerintahan secara konkuren dengan sifatnya yang wajib, disertai dengan partisipasi aktif masyarakat yang dalam hal ini adalah perhimpunan para ahli dan masyarakat lokal, sebagai upaya dalam memberikan dukungan terhadap lembaga peradilan dalam memberlakukan keadilan restoratif di Kota Makassar.

Landasan tersebut haruslah terwujud dalam satu kesatuan yang utuh dan pola pikir yang dicerminkan dari landasan serta harapan yang di cita-citakan. Oleh sebab itu, maksud dan tujuan dari Perwali Makassar No. 91/2023 ini yang tertuang pada Pasal 3 yang berfungsi sebagai penyelenggara fasilitas pendukung dalam penerapan keadilan yang restoratif adalah sebagai berikut.

- (1) terpenuhinya hak memperoleh rasa adil bagi masyarakat yang bertatap muka dengan hukum;
- (2) pencegahan terjadinya pertentangan di masyarakat;
- (3) dorongan untuk terselesaikannya sengketa hukum di antara masyarakat;
- (4) menjadikan pelaku atas tindakan pidana menyesali atas perbuatan yang dilakukan dan bentuk pertanggungjawaban diri dan korban serta masyarakat;
- (5) pencegah terulangnya tindak pidana (residivis);
- (6) menyelesaikan permasalahan yang merupakan akar sebab dilakukannya tindak pidana di masyarakat; dan
- (7) sebagai perbaikan atas jalinan sosial bagi para pihak yang telah rusak disebabkan oleh tindak pidana.

Selanjutnya, jangkauan dari pengaturan yang di atur pada Pasal 4 dalam Perwali Makassar No. 91/2023 ini terdiri dari:

- (1) pelayanan yang mendukung keadilan secara restoratif;
- (2) pelayanan dalam negoisasi;
- (3) pelayanan dalam bimbingan konseling;
- (4) pelayanan dalam pemulihan secara medis;
- (5) pelayanan dalam pemulihan secara sosial;
- (6) satuan gugus pelayanan yang mendukung diterapkannya keadilan restoratif;

(7) pengawasan serta pembinaan kepada masyarakat; (h) keikutsertaan masyarakat dalam turut andil; dan (i) pendanaan.

Berdasarkan hal tersebut, apabila didasari oleh ruang lingkup pengaturan dari Perwali tersebut, dapat disimak bahwasannya isi dari Perwali Makassar No. 91/2023 hanya sebatas pengaturan terkait layanan prosedural, dan bukan pengaturan primer terkait prosedur peradilan ataupun pengenaan sanksi terkait *Restorative Justice*, karena merupakan produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah sebagai bentuk dari pemenuhan persyaratan kaidah hukum terkait adanya peraturan pelaksana yang dibutuhkan pada taraf kabupaten/kota khususnya di Kota Makassar. Sehingga menurut hemat penulis, jika dikaitkan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo terkait pembagiannya terhadap jenis peraturan perundang-undangan, maka Perwali Makassar No. 91/2023 termasuk ke dalam jenis hukum prosedural jika ditelaah dari isi pengaturannya, dan Perwali tersebut sudah mengimplementasikan dengan baik amanat dari UU No 23/2014, UU No 12/2011, serta Permendagri No. 80/2015.

4. Kesimpulan

Dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam konteks paradigma pembangunan negara hukum dewasa ini, dapat dicita-citakan bahwa tujuan dilakukannya penegakkan hukum bukan hanya sekadar pemenuhan kepastian hukum yang ideal. Namun juga untuk mengejar keadilan yang ideal. Dalam artian yang lain, pembangunan negara hukum dalam paradigma pemantapan sistem Hukum Nasional tidak hanya dimaknai semata-mata bertujuan dalam menunaikan keadilan materiil atau substansial, tetapi juga keadilan formal ataupun proseduralnya. Dalam konteks yang lebih dalam lagi, prinsip humanisme yang terkandung dalam penerapan keadilan restoratif, tidak hanya menekankan pada Hak Asasi Manusia, namun juga keseimbangan dari kewajiban asasi manusia, pembagian kewajiban, dan tanggung jawab (*share of responsibility*) serta keseimbangan antara kebebasan (emansipasi).

Dalam pengimplementasian kewenangan konkuren, oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar melalui Perwali Makassar No. 91 Tahun 2023 mengenai Layanan Pendukung Penerapan Keadilan Restoratif di Daerah, mengatur terkait layanan prosedural untuk Keadilan Restoratif, sebagai implementasi dari RPJM Nasional Tahun 2020-2024. Jika ditelaah dari substansinya, Perwali Makassar No 91/2023 sudah sejalan dengan peraturan pembentuk perundang-undangan, pengimplementasiannya yang baik sebagai produk hukum legislatif dari kewenangan atribusi, yang konsekuensinya yakni mengurus urusan pemerintahan konkuren, serta ruang lingkup pengaturan Peraturan Kepala Daerah dalam merumuskan produk hukum. Akan tetapi, menurut hemat dari penulis saran yang dapat diberikan yakni harus adanya pengaturan terkait tata laksana kewenangan atribusi serta urusan yang konkuren dalam Perda (bukan melalui perkada), sebab akan ada pertentangan dari kesesuaian materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anggraeni, Ricca. *Ilmu Perundang-Undangan: Pengaruh Kewenangan dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. (Depok, Rajawali Pers, 2019)

- Azhari, Abdul Kholiq dan Negoro, Abdul Haris Suryo. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. (Malang, Intrans Publishing, 2019)
- Budiarjo, Miriam, dkk. *Pengantar Ilmu Politik*. (Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka, 2016)
- Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara*. (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2016)
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung, Penerbit Armico, 2010)
- Nashriana. *Perlindungan Hukum Pidana bagi Anak di Indonesia*. (Jakarta, Rajawali Pers, 2011)
- Latif, Abdul. Ed. Tarmizi, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Kencana, 2014)
- Kertapraja, Koswara. *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang Bersumber dari UUD 1945*. (Jakarta, Penerbit Yayasan Damandiri, 2014)
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006
- Sahetapy, Elfina Lebrine dan Suhartati, 2018, *Penerapan Restoratif Justice: Konsep dan Problematika*, CV Revka Prima Media, Surabaya
- Sofyan Andi, dan Nur Azisa, *Hukum Pidana*, Pustaka Pena Press, Makasar
- Suyanto, 2018, *Pengantar Hukum Pidana*, CV Budi Utama, Yogyakarta
- Raharjo, Muhamad Mu'iz. *Sistem dan Administrasi Pemerintahan Daerah (Teori, Regulasi, dan Implementasi)*. (Depok, Rajawali Pers, 2022)
- Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan)*. (Pekanbaru, Nusamedia Yogyakarta, 2018)
- Rosidah Nikmah, 2019, "Sistem Peradilan Pidana Anak". Bandar Lampung, Anugrah Utama Raharja (AURA)
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2013)

Jurnal

- A'An Efendi dan Fradhana Putra Disantara. 2022. "Post Conditionally Unconstitutional of Job Creation Law: Quo Vadis Legal Certainty?," *Jurnal Yuridika* 37, no. 2. <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.33364>
- Ariyani, Nita. "Kedudukan Ketetapan Mpr Dalam Teori Dan Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia". *Jurnal Justiciabelen Vol. 1, No. 2*, (2019): 267-281. <http://dx.doi.org/10.30587/justiciabelen.v1i2.838>
- Badri, Ainul. "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Hukum". *Jurnal Analisis Hukum (JAH) Vol. 2 No. 2* (2021): 1- 6. <http://ejournal.undhari.ac.id/index.php/jah>
- Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. 2020. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* 7, No. 3. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.
- Berry, Michael Frans. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan". *Muhammadiyah Law Review: Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Metro*, Vol. 2 (2), (2018) <http://dx.doi.org/10.24127/lr.v2i2.1461>
- Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah. 2015. "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Volume 17, No. 67. <https://jurnal.usk.ac.id/kanun/article/view/6077>

- Fadillah, Nor. "Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN)". *Jurnal Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* Vol. 11, No. 1, (2022) :45-65. <https://doi.org/10.14421/sh.v11i1.2559>
- Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia". *Jurnal Perspektif* Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September (2016). <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>
- Hamidi, Jazim. 2016. "Paradigma Baru Pembentukan Dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik Dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 18 (3):336-62. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art3>.
- Hari Susanto, Sri Nur. "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan", *Jurnal Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 3, September 2020 (2020): 434-437, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/9530/4869>
- Hasan, Suriyati, 2018, *Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional*. Meraja Journal Vol. 1, No. 3. <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>
- Hsb, Ali M. 2019. "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." OSF Preprints. August 19. doi:10.31219/osf.io/utw97
- Irwansyah, I, 2023, *Penggunaan Frasa "Diatur Dengan" Dan Frasa "Diatur Dalam" Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Grondwet*, 2(1), <https://ejournal.grondwet.id/index.php/gr/article/view/13>
- Jusuf, Muhammad Bacharuddin dan Adara Khalfani Mazin. "Penerapan Teori Hans Kelsen Sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum Di Indonesia". *Jurnal Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* Vol 02, No 01 (2024): 1-25. <https://journal.forikami.com/index.php/dassollen/article/view/519>
- Parlindungan, Gokma Toni. "Prinsip-prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum Republica*, Vol. 16, No. 2 Tahun 2017 (2017). <https://doi.org/10.31849/republica.v16i2.1447>
- Said, Abdul Rauf Alauddin. 2016. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut Uud 1945". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9 (4). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no4.613>
- Suharjono, Muhammad, 2014, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*, *DIH: Jurnal Ilmu Hukum*, vol. 10, no. 19, [10.30996/dih.v10i19.281](https://doi.org/10.30996/dih.v10i19.281)
- Supranata Kaban, Gerry Geovant. "Cita Hukum (Rechtsidee) Pancasila Sebagai Mercusuar Bagi Politik Hukum Pidana Di Indonesia", *Jurnal Soedirman Law* Vol. 5, No. 2 (2023): 668-670, <https://doi.org/10.20884/1.slr.2023.5.2.212>
- Shidarta. "Ulasan Tokoh dan Pemikiran Hukum. Bernard Arief Sidharta: Dari Pengembangan Hukum Teoretis ke Pembentukan Ilmu Hukum Nasional Indonesia", *Undang: Jurnal Hukum* Vol. 3 No. 2 (2020): 441-476, <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/download/185/49/>
- Wardiono, Kelik dan Khudzaifah Dimyati, "Basis Epistemologis Paradigma Rasional dalam Ilmu Hukum: Sebuah Deskripsi tentang Asumsi-Asumsi Dasar Teori Hukum Murni-Hans Kelsen", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 3, September 2014, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.3.304>

Widiati, E. Prajwalita, and Haidar Adam. 2012. "PENGAWASAN TERHADAP PERATURAN KEPALA DAERAH". *Yuridika* 27 (1):77-95.
<https://doi.org/10.20473/ydk.v27i1.289>