

Disharmonisasi Peraturan Pemerintah Dengan Peraturan Gubernur (Studi Peraturan Gubernur Lampung Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Tata Kelola Panen Dan Produktivitas Tanaman Tebu)

Lathifah Alphiba¹, Hadi Winanto², Tasya Nugrahini F³

^{1,2,3}Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Email : hacalato@gmail.com

Abstrak

Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya sendiri. Indonesia telah menjalankan otonomi daerah secara luas sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan saat ini. Pada era ini, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) menunjukkan adanya peluang bagi daerah mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan secara optimal daerahnya salah satunya dengan Peraturan Daerah. Di Indonesia konflik norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan merupakan sebuah masalah hukum yang dilatibelakangi karena beberapa peraturan perundang-undangan yang dari segi materinya saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain terutama peraturan pusat dan peraturan daerah, salah satunya disharmonisasi antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Gubernur Lampung tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Normatif. Hasil penelitian menunjukkan adanya disharmonis peraturan perundang-undangan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Daerah Lampung. Penyelesaian dari disharmonisasi peraturan ini dapat diselesaikan melalui penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi

Kata Kunci: *Disharmonisasi, Kebakaran, Tebu, Peraturan Daerah*

Abstract

Indonesia gives freedom to regions to carry out their own regional autonomy. Indonesia has implemented regional autonomy widely since the enactment of Law No. 22 of 1999 until now. In this era, the Regional Government together with the Regional People's Representative Council (DPRD) were given the authority to make Regional Regulations (Perda) indicating an opportunity for regions to regulate their own territories in order to promote and optimally empower their regions, one of which is by Regional Regulations. In Indonesia, the conflict of norms or disharmony of laws and regulations is a legal problem that is motivated by several laws and regulations which materially overlap with each other, especially central regulations and regional regulations, one of which is disharmony between Government Regulations and Governor Regulations. Lampung on Harvest Management and Sugarcane Crop Productivity. This research uses normative research methods. The results of the study show that there is disharmony in the laws and regulations between Government Regulations and Lampung Regional Regulations. Settlement of disharmony of this regulation can be resolved through dispute resolution of laws and regulations through non-litigation channels

Keywords: *Disharmonization, Fire, Sugarcane, Regional Regulation*

PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa : *"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang."* Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa negara Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya sendiri. Indonesia telah menjalankan otonomi daerah secara luas sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan saat ini dengan berlakunya Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pada era ini, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) menunjukkan adanya peluang bagi daerah mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan secara optimal daerahnya.

Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur (Pergub) dan Peraturan Bupati/Wali Kota (Perbup/Perwal) adalah merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila. Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Pergub dan Perbup/Perwal setelah perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) keberadaannya diberikan landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Di Indonesia konflik norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan merupakan sebuah masalah hukum yang tidak jarang terjadi. Hal ini dilatibelakangi karena beberapa peraturan perundang-undangan yang dari segi materilnya saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain terutama peraturan pusat dan peraturan daerah, salah satunya disharmonisasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan dengan Peraturan Gubernur Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu, sehingga penulis mengkaji disharmonisasi Peraturan Gubernur Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan.

METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif maka data yang digunakan adalah jenis data sekunder, yang diambil dengan cara studi pustaka dan studi dokumentasi. Data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu:

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Di mana dalam hal ini bahan hukum primer adalah terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, seperti bukubuku hasil karya para pakar, hasil-hasil penelitian, atau kegiatan ilmiah lainnya yang memiliki kaitan atau hubungan dengan permasalahan penelitian ini.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, dimana pembahasan serta hasil penelitian diuraikan dengan kata-kata berdasarkan data yang diperoleh. Data yang terkumpul akan di analisis dengan cara mencari dan menentukan hubungan antara data yang diperoleh dari penelitian dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia merupakan negara yang mempunyai banyak sekali peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan itu sendiri memiliki produk hukum bermacam-macam atau beraneka ragam. Dalam hubungan ketatanegaraan antara pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, pengawasan memiliki peran yang penting dan strategis dalam menjaga kesatuan tata pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengawasan terhadap produk peraturan perundangundangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

Pasal 5 ayat (3) Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu menyebutkan bahwa “Metode tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d merupakan pemanenan tebu dengan metode pembakaran yang dilakukan secara terencana dan terkendali” dan Pasal 1 angka 19 Pergub Lampung menyebutkan bahwa “Metode Pembakaran terencana dan terkendali adalah metode pemanenan yang disengaja dan di bawah kendali manusia dengan memperhatikan faktor cuaca dan arah angin”. Sedangkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan menyebutkan bahwa “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan pembakaran hutan dan atau lahan.”

Dengan demikian, menurut hemat penulis Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu pada prinsipnya tidak sesuai / tidak harmonis dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan, ini sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda bahwa Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya'. atau dalam hal Undang-Undang Dasar ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundangundangan terdiri atas:

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

Jika dilihat secara hierarki Peraturan Perundang-Undang Peraturan Pemerintah jenjangnya di atas Peraturan Daerah/ Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Peraturan Gubernur, sesuai dengan pendapat dari Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi

sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.

Selain itu dalam asas *Lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam hal ini penulis memberikan 2 (dua) saran terhadap Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu. Pertama, Gubernur Lampung dapat melakukan pencabutan terhadap Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu sesuai dengan Asas Contrarius Actus, dimana dalam hukum administrasi negara adalah asas yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Kedua, Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu dapat diselesaikan melalui Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan melalui Mediasi (Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019). Jenis Peraturan Perundang-undangan yang diperiksa berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan melalui Mediasi meliputi Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Peraturan dari Lembaga Nonstruktural, dan Peraturan perundang-undangan di daerah.

Kewenangan ini merupakan kewenangan baru yang tidak dimiliki Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebelumnya. Melalui Permenkumham tersebut, Kemenkumham memiliki kewenangan untuk mempertemukan adanya pihak-pihak terkait yang mengalami pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut lebih khusus dilakukan oleh Ditjen Peraturan Perundang-Undangan melalui Dirjen Litigasi. Dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia khususnya Direktur Jenderal Litigasi akan mengadakan pertemuan antara pihak-pihak terkait yang mengalami pertentangan antar peraturan perundang-undangan.

SIMPULAN

Pertentangan antara peraturan perundang-undangan baik itu undang-undang terhadap undang-undang dasar maupun peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Seperti masalah hukum konkrit yang terjadi di Lampung menyangkut persoalan pertentangan norma atau dikenal dengan disharmonisasi norma. Hal ini dapat ditemukan pada Pasal 5 ayat (3) Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu dengan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan sehingga bertentangan dengan asas *Lex superiori delogat legi inferiori*. Penulis menyarankan penyelesaiannya berupa Pertama, Gubernur Lampung menerbitkan suatu aturan yang mencabut Pasal 11 Pergub Lampung Nomor 33 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Panen dan Produktivitas Tanaman Tebu. Kedua, melalui mediasi berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan melalui Mediasi meliputi Peraturan Menteri.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM-RI. (2015). *Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM)
- Huda, Ni'matul. (2005). *Negara Hukum demokrasi dan Judicial Review, Cetakan Pertama* (Yogyakarta: UII Press)
- _____. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada..
- Marzuki, Peter Mahmud. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.
- Ridwan HR. (2008). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Griffindo Pers

- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius).
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta :Raja Grafindo Persada)
- Syahuri, Taufiqurrohman. (2004). *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, (Bogor : Ghalia Indonesia).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan melalui Mediasi
- <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-asas-contrarius-actus-i-lt5a4091a9d6c08>
- https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3460:penyusunan-buku-pedoman-penyelesaian-sengketa-peraturan-perundang-undangan-melalui-jalur-non-litigasi&catid=268&Itemid=73