

38

**MATERI MUATAN MENAMPUNG KONDISI KHUSUS DAERAH
DALAM PASAL 14 UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Ismail Azas, Hufron, Sri Setyadji**Aparat Sipil Negara Pemerintah Kabupaten Mojokerto, Fakultas Hukum****Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya****(Naskah diterima: 1 Juni 2019, disetujui: 28 Juli 2019)**

The authority for the formation of Regional Regulations is regulated in Article 18 paragraph (6) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The phrase content material accommodates the special conditions of regions for one of the material charges in Regional Regulations regulated in Article 14 of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Regulations Legislation. The philosophy of Article 18A paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the phrase regional specificity and diversity. Legal issues in this normative legal research: What is meant by the phrase material content accommodating the special conditions of the region in the Perda as referred to in Article 14 of Law Number 12 of 2011? Does the urgency of the charge material accommodate the special conditions of the area? The content material phrase in the article by article explanation of Law Number 12 of 2011 is declared "Sufficiently clear". These legal uncertainties are examined by identifying the rule of law. The phrase is an unclear, vague or vague norm that needs to be found the answer to the problem by using interpretation. The philosophical and sociological foundation of the formation of Minister of Domestic Affairs Regulation Number 80 of 2015 based on the phrase local content material in Article 236 paragraph (4) of Law Number 23 of 2014. Article 4 paragraph (3) of the Minister of Domestic Affairs Regulation Number 80 of 2015 regulates the phrase containing Local content material as conceptually as a phrase to accommodate the special conditions of the area regulated in Article 14 of Law Number 12 of 2011 is content material that accommodates local wisdom in an area that is born, grows and develops in society.

Keywords: local regulations; Special conditions for local cargo

Abstrak

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah salah satu materi muatan dalam Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Filosofi Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tersebut frase kekhususan dan keragaman daerah. Isu hukum penelitian hukum normatif ini: Apakah yang dimaksud dengan frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Perda sebagaimana dimaksud Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011? Apakah urgensi materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut? Frase materi muatan tersebut dalam penjelasan pasal demi pasal Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan "Cukup jelas".

Ketidakpastian hukum ini yang dikaji dengan mengidentifikasi aturan hukum. Frase tersebut merupakan norma yang tidak jelas, kabur atau samar perlu ditemukan jawaban atas permasalahan dengan menggunakan penafsiran. Landasan filosofis dan sosiologis pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 berdasarkan frase materi muatan lokal dalam Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur frase memuat materi muatan lokal sebagaimana secara konseptual sebagai frase menampung kondisi khusus daerah yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan materi muatan yang menampung kearifan lokal dalam suatu daerah yang lahir, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Kata kunci: peraturan daerah; kondisi khusus daerah; muatan lokal

I. PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud kepastian hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Untuk menjamin adanya kepastian hukum sistem hukum negara itu harus ditata dengan seksama mulai dari yang paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar sampai ke yang paling rendah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota....”

II. KAJIAN TEORI

Kewenangan pembentukan Perda diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan daerah dalam pemerintahan daerah merupakan bagian dari kepastian hukum dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan hierarkinya diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam pembentukan Peraturan Daerah materi muatan harus dimuat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi: “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.”

Materi muatan dalam Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, berbunyi: “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.” Materi muatan pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan guna melaksanakan perintah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal tersebut meru-

pakan telah sesuai dengan pemberian dan/atau pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah daerah dalam bentuk atribusi dan delegasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai dasar kewenangan dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota berisi materi muatan menampung kondisi khusus daerah, berdasarkan Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berdasarkan Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 18A ayat (1) tersebut dalam frase kekhususan dan keragaman daerah. Frase kekhususan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dijabarkan dalam Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut di atas Frase kekhususan daerah, diperuntukkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, artinya Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 399 UU. No.23 Tahun 2014 mempunyai kewenangan menetapkan Perda dengan materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam hal kekhususan daerah. Frase keragaman daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, frase dimaksud merupakan cermin dari asas Bhinneka Tunggal Ika yang merupakan asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Asas Bhinneka Tunggal Ika dijelaskan penjelasan pasal demi pasal, “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum

normatif. Penelitian hukum ini dilakukan dengan menelaah suatu frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Peraturan Daerah pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Menurut pendapat Soerjono Soekanto: “Metode penulisan hukum normatif merupakan metode penelitian hukum yang menguraikan tentang kondisi norma yang konflik norma (*geschijld van normen*), norma yang kabur atau tidak jelas (*vague van normen*) atau norma yang kosong (*leetmen van normen*).” Bahwa apabila norma terjadi konflik norma, norma kabur atau samar atau tidak jelas atau norma kosong, maka isu hukum dalam penelitian hukum normatif dapat dilakukan analisis berdasarkan bahan hukum yang ada. Penulis akan menguraikan dan menjelaskan serta menjawab dengan melakukan analisis atas makna dalam frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah.

Adapun norma dalam frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut merupakan norma yang kabur atau tidak jelas sebagaimana dijelaskan dalam pendapat Soerjono Soekanto merupakan salah satu uraian dalam penelitian hukum normatif

IV. HASIL PENELITIAN

Penemuan hukum, memberikan jawaban terhadap permasalahan terhadap hukum dan hal dalam rangka menyelesaikan suatu hal, maka penemuan hukum akan menemukan penyelesaian dan jawaban berdasarkan norma hukum. Bahwa dalam pembahasan ini akan dikemukakan mengenai suatu penemuan hukum dengan berdasarkan kajian ilmiah secara teori, konsep dengan memperkuat praktik dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan dimana nantinya akan ditemukan suatu hal yang tidak jelas dan tidak lengkap serta belum tuntas sehingga diperlukan suatu metode penafsiran hukum. Penemuan hukum dimaksud dalam pembahasan ini dilakukan dengan menggunakan metode penafsiran atau interpretasi hukum. Dalam hal peraturan perundang-undangannya tidak lengkap dan tidak jelas ditegaskan oleh Sudikno Mertokusumo: “Peraturan perundang-undangan itu sifatnya tidak lengkap. Tidak ada dan tidak mungkin ada peraturan perundang-undangan yang lengkap selengkap-lengkapnyanya sifatnya serta jelas sejelas-jelasnya.” Bahwa keadaan peraturan perundang-undangan inilah yang menjadikan adanya konsep penemuan hukum. Peraturan perundang-undangan yang bersifat tidak lengkap, pendapat Sudikno

Mertokusumo menyatakan tidak ada dan tidak mungkin peraturan perundang-undangan tersebut lengkap dan jelas, selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya. Tidak terdapat pula peraturan perundang-undangan yang mengatur dalam suatu hal, mengatur secara secara tuntas, lengkap dan jelas. Ketidaklengkapan dan ketidakjelasan peraturan perundang-undangan tersebut diatasi oleh sistem hukum dengan penemuan hukum. Peraturan perundang-undangan yang tidak lengkap dan tidak jelas tersebut akan dapat ditemukan hukumnya dan terjawab dengan metode penemuan hukum, karena hukum tidak jelas dan tidak lengkap. Ketidaklengkapan dan ketidakjelasan peraturan perundang-undangan dan tidak mungkin suatu peraturan perundang-undangan jelas sejelas-jelasnya dan lengkap selengkap-lengkapnyanya secara tuntas, hal tersebut merupakan indentifikasi permasalahan dalam suatu aturan hukum dan dapat dijumpai, menurut pendapat Ahmad Rifai: “Dalam indentifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi* hukum), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.” Salah satu indentifikasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut dijumpai norma yang kabur

atau norma tidak jelas sebagaimana dalam permasalahan ini.

Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah sebagaimana telah menjadi isu hukum dalam pembahasan ini tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Bahwa setiap penjelasan peraturan perundang-undangan memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Dalam angka 188 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa: “188. Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frasa cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik (.)” Bahwa berdasarkan angka 188 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 14 UU. No.12 Tahun 2011 tersebut dinyatakan dalam penjelasan pasal demi pasal : “Cukup jelas.” Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Pasal 14 UU.No.12 Tahun 2011 dinyatakan “Cukup jelas” dalam penjelasan pasal demi pasal, dalam Pasal 14 dimaksud tidak memerlukan penjelasan. Pasal 14 dimaksud dalam batang tubuh disebutkan frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah, merupakan isu hukum dalam pembahasan ini, sebagaimana dalam penjelasan peraturan perundang-undangan dimuat dalam penjelasan pasal demi pasal dinyatakan

“Cukup jelas.” Hal tersebutlah yang menurut penulis diidentifikasi merupakan aturan hukum yang seringkali dijumpai keadaan dalam aturan hukum dimaksud sebagai norma yang kabur dalam bahasa Belanda disebut *vage normen* atau norma tidak jelas. Menurut Slamet Suhartono “*vage normen* atau *grey norm* adalah norma yang rumusannya tidak atau kurang jelas, kabur atau samar, sehingga menimbulkan multitafsir. Indikasi perumusan *vage normen* antara lain diwujudkan dengan menggunakan kata atau kalimat: kepentingan umum, kepentingan bangsa/negara, kerugian immaterial, kesusilaan atau kepatutan, dan sebagainya. Berakibat penerapan hukumnya tidak menjamin adanya kepastian hukum.” Ketidakpastian hukum ini yang dikaji lebih dalam dengan mengidentifikasi aturan hukum atas frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah. Identifikasi atas aturan hukum dimaksud yang menjadi isu hukum dalam pembahasan ini, bahwa norma frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah merupakan norma yang tidak jelas, kabur atau samar sehingga perlu untuk ditemukan jawaban atas permasalahan dimaksud. Dalam hal adanya norma yang samar atau kabur, maka yang menjadi inti permasalahan adalah terkait ketidakjelasan suatu norma dalam suatu

peraturan perundang-undangan sehingga mengakibatkan kesulitan dalam penerapan ketentuan tersebut, dan diperlukan berbagai penafsiran. Ketidakjelasan suatu norma inilah yang terdapat dalam frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Bahwa dalam permasalahan ini terdapat keraguan dan ketidakjelasan dalam frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah. Keraguan atau ketidakpastian dan kebingungan dalam frase dimaksud dalam pembahasan permasalahan ini agar dapat memberikan kejelasan. Persoalan maupun permasalahan yang muncul dimaksud, dalam pembahasan ini terdorong untuk mencari dan memberikan jawaban atau pemecahannya. Setelah adanya penjelasan atau keterangan yang merupakan jawaban terhadap pertanyaan yang pada intinya memang membutuhkan penerangan atau penjelasan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan jawaban atas kejelasan frase materi muatan dimaksud yang kabur. Bahwa dengan berusaha memperoleh pemahaman yang semakin jelas dan terang mengenai bagian-bagian dari hal yang diselidikinya serta hubungan antara bagian-bagian tersebut maupun dengan bagian-bagian lain-

nya. Dengan kejelasan yang mengaburkan, diharap hal-hal atau gejala-gejala yang tadinya masih kabur, dianggap tidak jelas, setelah penjelasan, dan pembahasan, diharapkan memberikan kejelasan dan mampu menangkap hal-hal atau gejala-gejala tersebut nampak jelas, nampak sebagaimana adanya, sehingga tidak memiliki pemahaman yang keliru terhadap hal-hal atau gejala-gejala tersebut. Dengan demikian diharap menghasilkan kebenaran jawaban sebagai pengetahuan yang semakin dapat diandalkan, serta dapat dijadikan dasar bagi berbagai pemecahan masalah terkait dalam pembahasan permasalahan penelitian ini

Kata dasar norma, samar dan kabur dalam tata bahasa Indonesia merupakan kata baku yang ditulis oleh Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa dalam buku yang berjudul Kamus Bahasa Indonesia, juga dipaparkan juga menurut pendapat para ahli. Menurut pendapat Maria Farida arti norma: "...norma itu diatikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah aturan yang harus dipatuhi.". Namun apabila norma dimaksud dalam peraturan perundang-undangan jelas maka implementasinya dalam menjabarkan dan

melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dan dipahami oleh para pelaksana peraturan perundang-undangan secara jelas dan tidak ada pemahaman dan penafsiran yang berbeda sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud sesuai dengan apa yang dimaksud dalam pembentukannya. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dimaksud samar atau kabur atau tidak jelas hal tersebut sebagaimana telah diidentifikasi, maka norma dalam peraturan perundang-undangan dimaksud dapat dikatakan sebagai norma yang samar atau kabur atau tidak jelas.

Bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya merupakan pengertian yang kabur sebagaimana telah diidentifikasi secara normatif dalam peraturan perundang-undangan maknanya tidak dapat ditetapkan secara persis bahwa lingkup dan batasan tidak jelas. Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dapat dijumpai sesuatu yang kabur karena dalam norma peraturan perundang-undangan dimaksud terdapat hal yang tidak jelas, ditemukan tersebut dalam Frase materi muatan menampung kondisi khusus

daerah tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Hukum buatan manusia secara alami dan tidak dapat dipungkiri, bahwa norma yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tidak sempurna. Dirasa kadang ada undang-undang yang kabur perumusannya, hal tersebut membuka kemungkinan banyak penafsiran mengenai pengertiannya. Kekaburan suatu peraturan perundang-undangan tersebut inilah yang mengakibatkan peraturan dimaksud menyebabkan kebingungan dan ketidakpastian bagi para pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan salah satu hal yang menurut pendapat Jimly Asshiddiqie dapat dikatakan tidak sempurna norma dimaksud, rumusan undang-undang tersebut membuka kemungkinan banyak penafsiran mengenai pengertian makna dalam norma peraturan perundang-undangan tersebut, sehingga bisa mengakibatkan kebingungan dan ketidakpastian dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah memaknai materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Samar dan kabur suatu norma dalam

peraturan perundang-undangan seringkali dijumpai, karena menimbulkan pengertian yang tidak jelas. Sudikno Mertokusumo menjelaskan dalam menemukan hukum tersedia beberapa metode penemuan hukum, pembahasan ini dalam hal perundang-undangan yang tidak jelas digunakan metode penafsiran atau interpretasi. Interpretasi atau penafsiran adalah salah satu metode penemuan hukum yang akan menjelaskan secara jelas gamblang dalam suatu teks pada peraturan perundang-undangan agar dalam menjabarkan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan dimaksud dipahami dan dimengerti menjadi jelas. Penafsiran hukum digunakan pada saat teks hukum atau peraturan perundang-undangan yang ada pengertiannya belum jelas, bermakna kabur. Menghadapi norma hukum yang bermakna kabur, diperlukan suatu metode penafsiran apakah yang paling tepat untuk menjelaskan norma yang kabur itu.

Pendapat Ian McLeod dikutip oleh Bruggink dan dikutip oleh Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati: 3 (tiga) asas *contextualism* dalam interpretasi, yaitu sebagai berikut :

1. *Noscitur a Sociis*, suatu hal diketahui dari *associated*-nya. Artinya dari suatu kata harus diartikan dalam rangkaiannya.

2. *Ejusdem Generis*, sesuai genusnya, artinya satu kata dibatasi makna sesuai khusus dalam kelompoknya. Contoh, konsep hukum administrasi belum tentu sama maknanya dalam hukum perdata atau hukum pidana.

3. *Expressio Unius Exclusio Alterius*, atau konsep digunakan untuk satu hal, berarti tidak berlaku untuk yang lain, contoh, konsep *rechtmatigheid* sudah digunakan dalam hukum tata negara, maka konsep yang sama belum tentu berlaku untuk kalangan hukum perdata dan hukum pidana.

Asas *contextualism* pertama adalah *noscitur a sociis*, bahwa dalam suatu kata diartikan dalam rangkaiannya, maknanya interpretasi harus sesuai dengan arti dan rangkaiannya. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah yang dimaksud dalam Pasal 14 UU.No.12 Tahun 2011 tersebut diartikan dalam satu frase. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah merupakan satu rangkaian kata yang diartikan tidak terpisah harus diartikan dalam satu rangkaian. Asas *contextualism* kedua, *ejusdem generis*, sesuai genusnya, artinya satu kata dibatasi makna sesuai khusus dalam kelompoknya. Frase materi muatan menampung

kondisi khusus daerah secara normatif makna tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas *contextualism* ketiga, *expressio unius exclusio alterius*, atau konsep digunakan untuk satu hal, berarti tidak berlaku untuk yang lain. Bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut digunakan dalam materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dalam jenis Perda.

Menurut Shidarta: “Metode yang paling lazim dipakai dalam penemuan hukum adalah metode interpretasi dalam praktek metode ini tidak mengenal pola-pola yang jelas.” Mengikuti kelazilaman dalam menginterpretasikan sesuatu, namun juga tidak merupakan keharusan untuk mengawali sesuatu dalam interpretasi, berikut akan dijelaskan dan dipaparkan interpretasi hukum mengenai materi muatan menampung kondisi khusus daerah dimaksud dengan pola sesuai dengan pendapat para ahli. Metode interpretasi gramatikal menurut Sudikno Mertokusumo: “...bahasa merupakan sarana penting bagi hukum: peraturan perundang-undangan dituangkan dalam bentuk bahasa tertulis.” Ditegaskan Utrecht mengemukakan bahwa: “Interpretasi gramatikal atau *taalkundige interpretatie* atau interpretasi menurut arti perkataan.

Dalam konsep ada kesamaan arti dan pengertian, namun terdapat perbedaan ejaan. Hal tersebut bisa menjadi penjelasan dan ulasan yang digunakan dasar, bahwa terdapat perbedaan ejaan. Membahas kembali mengenai arti frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah yang diartikan menurut Kamus Bahasa Indonesia, menurut Peraturan perundang-undangan, materi muatan yang termasuk dalam frase mempunyai arti, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Frase menampung kondisi khusus daerah ini yang dalam peraturan perundang-undangan tidak ditemukan dalam batang tubuh ketentuan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah menurut arti perkataan tersebut sebagaimana arti dalam Kamus Bahasa Indonesia dapat diartikan: sesuatu yang menjadi bahan yang berisi, mengandung, menerima dan mengumpulkan dalam keadaan khusus, khas, istimewa atau tidak umum pada daerah. Kata dasar daerah dalam lingkup provinsi, kabupaten/ kota.

Setelah dilakukan penafsiran gramatikal, sependapat dengan pendapat para ahli selanjutnya dilakukan penafsiran historis. Menurut pendapat Utrecht: “Cara penafsiran historis

ini, dilakukan dengan (i) menafsirkan menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*), dan; (ii) menafsirkan menurut sejarah penetapan suatu ketentuan (*wetshistorische interpretatie*).” Metode interpretasi historis menurut Sudikno Mertokusumo: “Interpretasi historis adalah penafsiran hukum makna undang-undang menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah terjadinya.”

Materi muatan menampung kondisi khusus daerah merupakan salah satu materi dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Sebelum dilakukan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 melakukan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 salah satunya merubah Pasal 18 ayat (6) dimaksud berbunyi: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pamban-

tuan.” Peraturan Daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Perubahan Kedua dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006. Pasal 18 merupakan dasar dan landasan konstitusional pemerintah daerah yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam membentuk peraturan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masing-masing daerah. Pada perubahan kedua UUD NRI 1945 tersebut diatur pula mengenai kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 angka 7 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Frase menampung kondisi khusus daerah

dituangkan pada Pasal 3 ayat (7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 berbunyi: “Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.” Berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 mencabut dan menyatakan tidak berlaku Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973. Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 berbunyi: “Tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Bahwa dalam Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tersebut mengamanat-

kan membentuk undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, ditindaklanjuti pembentukan UU.No.10 Tahun 2004 dan disusun kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 membuat tidak berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 berdasarkan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tersebut berbunyi : “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.” Dipahami bahwa dalam Pasal 4 angka 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tersebut dalam Pasal 4, bahwa terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka Ketetapan Majelis Permu-

syawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 dengan sendirinya tidak berlaku.

Pengaturan materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak terdapat perbedaan dalam materi yang merubah makna. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frase materi muatan. Dalam Pasal 6 ayat (1) UU.No.10 Tahun 2004 dan UU.No.12 Tahun 2011 cukup satu kata yang membedakan dalam asas materi muatan peraturan perundang-undangan, kata “mengandung” dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diubah menjadi “mencerminkan”. Frase materi muatan peraturan daerah yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dijabarkan dalam frase Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, frase peraturan daerah tidak dijabarkan dalam Pasal 12 UU.No.10 Tahun 2004.

Frase materi muatan juga dituangkan pada Pasal 138 UU.No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diubah terakhir dengan UU.No.12 Tahun 2008. Materi muatan dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) dan Pasal 237 ayat

(1) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah terakhir dengan UU.No.9 Tahun 2015. Pada Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur asas materi muatan peraturan daerah, namun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak diatur, asas materi muatan peraturan daerah pada saat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih berlaku, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 6 ayat (1) mengatur azas materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur materi muatan peraturan daerah, hal tersebut tidak diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur Asas pembentukan dan pedoman materi muatan peraturan daerah, pasal tersebut menegaskan dan melengkapi namun tidak terjadi pertentangan dengan cermin asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan tindak lanjut amanat yang diperintahkan

UU.No.12 Tahun 2011, mengenai materi muatan dalam Peraturan Presiden dimaksud mengatur rancangan peraturan perundang-undangan sampai terbentuk menjadi peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan pembentukan, tata cara penyusunan rancangan, pembahasan rancangan, tata cara pengesahan atau penetapan rancangan, pengundangan, penerjemahan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Materi muatan dalam Peraturan Presiden dimaksud diatur dalam hal sebagai syarat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah tidak dijelaskan dan dijabarkan.

Sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditetapkan beberapa peraturan menteri yang mengatur mengenai materi muatan peraturan daerah. Kepmendagri dan Otonomi Daerah No.21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah merupakan pelaksanaan dari Keppres No.44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk RUU, RPP. Beberapa pengaturan mengenai materi muatan dalam keputusan menteri dimaksud yang

dituangkan dalam Lampiran Kepmendagri dan Otonomi Daerah No.21 Tahun 2001 sebagai berikut: ...materi muatan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, yang penulisannya harus sesuai dengan norma-norma dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. ...materi muatan Peraturan Daerah tentang retribusi yang penilaiannya harus sesuai dengan norma-norma dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Dalam Kepmendagri dan Otonomi Daerah No.21 Tahun 2001, pengaturan mengenai frase materi muatan peraturan daerah tidak diatur lebih dari tersebut di atas, cukup beralasan bahwa dengan memperhatikan Kepres No.44 Tahun 1999 sebagai peraturan perundang-undangan di atas yang memerintahkan pembentukan Kepmendagri dan Otonomi Daerah No.21 Tahun 2001 tidak mengatur frase materi muatan peraturan daerah dalam batang tubuhnya. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, frase materi muatan peraturan daerah juga tidak diatur. Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud merupakan penjabaran dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Bahwa kedua Undang-Undang tersebut telah mengatur mengenai materi muatan dalam peraturan daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sama halnya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri sebelumnya, frase materi muatan peraturan daerah juga tidak diatur. Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud merupakan penjabaran dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Bahwa kedua Undang-Undang tersebut telah mengatur mengenai materi muatan dalam peraturan daerah. Pasal 4 ayat (3) dan (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur frase materi muatan peraturan daerah dalam lingkup peraturan daerah provinsi, yang berbunyi :

(3) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memuat materi muatan untuk mengatur kewenangan provinsi dan/atau dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota. (4) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota apabila terdapat pengaturan yang materi muatannya terkait kabupaten/kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 merupakan penjabaran dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Bahwa kedua Undang-Undang tersebut telah mengatur mengenai materi muatan dalam peraturan daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, frase materi muatan yang dimuat dalam Peraturan Daerah diatur lebih detail dibandingkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri sebelumnya, tersebut materi muatan lokal dalam Pasal 4 ayat (3), berbunyi: “(3) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Dalam pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 secara filosofis dan sosiologis tercermin dalam konsideran huruf a, berbunyi: “bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepen-

tingan umum dan/atau kesusilaan” Konsiderans sebagaimana diatur dalam angka 18 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi: “Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dengan memperhatikan konsideran menimbang huruf a, dapat diartikan pertimbangan atau alasan pembentukannya menggunakan landasan filosofis dan sosiologis. Landasan yuridis tidak sebagai pertimbangan pembentukan yang utama dalam pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tidak dalam terjadi permasalahan hukum atau terjadi kekosongan hukum, sebagaimana dimaksud berdasarkan angka 4 huruf C. Lampiran II Permendagri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, berbunyi:

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau

yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Pertimbangan filosofis dan sosiologis ini yang menjadi landasan pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 untuk menghubungkan frase materi muatan lokal yang terkandung pada Pasal 236 ayat (4) UU.No. 23 Tahun 2014. Pada Pasal 4 ayat (2), (3), (5) dan (6) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menjabarkan materi muatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tidak diatur, namun dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 frase memuat

materi muatan lokal dapat diartikan atau secara konseptual dapat sebagai frase menampung kondisi khusus daerah dimaksud pada Pasal 14 UU.No. 12 Tahun 2011. Hal tersebut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tidak konsisten dalam menjabarkan materi muatan sebagaimana dimaksud Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Frase memuat materi muatan lokal sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 apabila memperhatikan Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi:

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 merupakan peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU.No.23 Tahun 2014, cukup dengan

memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 melaksanakan materi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, hal tersebut dilakukan dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dengan memperhatikan Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam penafsiran sistematis, menurut pendapat Paul Scholten dikutip oleh Utrecht: "...interpretasi undang-undang menurut interpretasi gramatikal adalah cara interpretasi permulaan saja, yaitu cara yang selalu dipakai pada permulaan usaha interpretasi, yang selanjutnya interpretasi gramatikal itu dengan sendirinya membimbing hakim ke arah cara-cara interpretasi yang lain, yaitu dengan sendirinya membimbing ke arah interpretasi sistematis." Memperhatikan pendapat Utrecht, setelah dilakukan penafsiran gramatikal dan penafsiran historis selanjutnya dilakukan penafsiran sistematis : "Penafsiran sistematis merupakan penafsiran menurut sistem yang ada dalam rumusan hukum itu sendiri (*systematische interpretatie*). Penafsiran demikian dilakukan dengan memperhatikan keten-

tuan-ketentuan lain dalam naskah hukum yang bersangkutan.

Kembali mengulas dari pembahasan sebelumnya yang telah dituangkan dalam pembahasan di atas yaitu pembahasan penafsiran historis, bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut awal mula dituangkan dalam Pasal 3 ayat (7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 terlahir dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000 dalam masa Perubahan Kedua bersamaan perubahan yang mengenai Pemerintah Daerah pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 terbentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 merupakan salah satu yang tersebut dalam Pasal 4 angka 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Nomor I/MPR/2003, sehingga terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 dengan sendiri tidak berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 12 UU.No.10 Tahun 2004.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah tersebut diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun dalam pembahasan penafsiran historis, beberapa peraturan perundang-undangan Peraturan Pemerintah, Perpres dan Keputusan atau Permendagri tidak mengatur materi muatan menampung kondisi khusus daerah. Bahwa frase memuat materi muatan lokal dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 dengan diperhatikan secara teks merupakan penjabaran berasal dari Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur frase materi muatan lokal. Bahwa dalam pembentukan Peratu-

ran Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dengan pertimbangan berlandaskan landasan filosofis dan landasan sosiologis dengan landasan yuridis tidak sebagai pertimbangan atau alasan yang utama, sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan frase materi muatan dengan menggunakan penafsiran historis di atas.

Penafsiran sosiologis selanjutnya akan dilakukan dalam pembahasan ini, penafsiran teleologis atau sosiologis, oleh Pendapat Visser't Hooft, diterangkan interpretasi teleologis: “Dalam melakukan penafsiran teleologis, juga memperhitungkan terhadap konteks fakta kemasyarakatan aktual. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang pada waktu perumusannya.”

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat tiga pertimbangan atau alasan, landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Pertimbangan atau alasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang dapat ditemukan dalam Naskah Akademik. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pertimbangan yang menjadi alasan dalam pembentukan sangat berkaitan dengan tujuan dibentuknya suatu

peraturan perundang-undangan. Dalam Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU.No.10 Tahun 2004 yang menjadi latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan: Dalam upaya menjamin kepastian pembentukan peraturan perundang-undangan maka dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa berdasarkan pada ketentuan yang telah diatur dalam UU 10/2004, yakni sejak dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Pembahasan dalam penafsiran teleologis atau sosiologis pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan dalam landasan sosiologis. Dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tertuang dalam Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU.No.10 Tahun 2004, disampaikan landasan sosiologis adalah sebagai berikut: Secara sosiologis, dinamika dan perkembangan pesat yang terjadi di masyarakat mencerminkan adanya perubahan atau pergeseran situasi dan kondisi terkini yang terjadi di masyarakat, baik dinamika yang terjadi di sektor sosial, politik, ekonomi, budaya, pemerintahan, dan lain sebagainya. Hal ini menunjukkan adanya

keinginan masyarakat untuk mengaktualisasikan dan menyesuaikan situasi dan kondisi terkini ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hukum merupakan suatu hal yang selalu dinamis, dan bukan suatu hal yang statis dari aspek sosiologis, hukum bersifat responsif terhadap perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terlahir dalam RUU tentang Perubahan UU.No.10 Tahun 2004. Selain pertimbangan dalam landasan sosiologis, disampaikan bahwa tujuan pembentukan RUU tentang Perubahan UU.No.10 Tahun 2004 tersebut juga tertuang dalam naskah akademik: Tujuan disusunnya Naskah Akademik tentang RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 adalah untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang masih terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004, di antaranya mengenai keberadaan peraturan yang bersifat penetapan, kedudukan Peraturan Menteri (Permen) dalam hierarki, peranan Naskah Akademik, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kedudukan DPRD dalam pembentukan Perda.

Latar belakang pembahasan mengenai Peraturan Daerah sangat jelas dalam Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU.No.10

Tahun 2004, sebagai berikut: Perda merupakan peraturan atau sarana yuridis yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu Perda akan memuat seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung pula kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi.

Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah setidaknya terlahir dalam pertimbangan atau alasan landasan sosiologis juga landasan filosofis. Penafsiran selanjutnya menggunakan penafsiran otentik atau resmi, memperhatikan pendapat Utrecht: “Penafsiran otentik atau resmi (*authentieke* atau *officiële interpretatie*) Penafsiran otentik ini sesuai dengan tafsir yang dinyatakan oleh pembuat undang-undang (legislator) dalam undang-undang itu sendiri.” Pendapat Utrecht dalam penafsiran otentik bahwa arti kata yang dijelaskan dalam pasal atau dalam penjelasannya. Jikalau ingin mengetahui apa yang dimaksud dalam suatu pasal, maka langkah pertama adalah lihat penjelasan pasal itu. Oleh sebab itu, penjelasan undang-undang selalu diterbitkan tersendiri, yaitu dalam Tambahan Lembaran Negara, sedangkan naskah undang-

undangnya diterbitkan dalam Lembaran Negara. Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam penjelasan pasal demi pasal: “Cukup jelas.” Disampaikan pula frase materi muatan lokal dalam Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam penjelasan pasal demi pasal: “Cukup jelas.” Frase materi muatan lokal Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menurut pendapat para ahli diistilahkan mempunyai kesamaan makna dengan frase kearifan lokal. Bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dimaksud pada Pasal 236 ayat (4) UU.No.23 Tahun 2014 merupakan frase materi muatan lokal adalah materi muatan yang menampung kearifan lokal dalam suatu daerah yang lahir, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

V. KESIMPULAN

Frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dalam Peraturan Daerah sebagaimana diatur Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terlahir dalam Pasal 3 ayat (7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000. Pada Pasal 236 ayat (4) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah terakhir dengan UU.No.9

Tahun 2015 tersebut frase memuat materi muatan lokal ini setidaknya secara konseptual mempunyai kesamaan arti, pengertian dan makna dengan frase menampung kondisi khusus daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Bahwa frase materi muatan menampung kondisi khusus daerah dimaksud pada Pasal 236 ayat (4) UU.No.23 Tahun 2014 merupakan frase materi muatan lokal adalah materi muatan yang menampung kearifan lokal dalam suatu daerah yang lahir, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum, Lembaga Ilmu Pengetahuan* Jakarta: Media dan HAM, Perpustakaan Nasional RI.
- . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bahasa. 2008. Tim Penyusun Kamus Pusat, *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa.

- H.R.T. Sri Soemantri. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan* Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Hadjon, Philipus M, and Tatiek Sri Djatmiati. 2005. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hooft, Ph. Visser't. 2001. *Penemuan Hukum*, ed. by Bernard Arief Sidharta Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahiayangan.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan I, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- J.J.H. Bruggink. 2015. *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, IV (Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Revisi Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, Sudikno. 1993. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti.
- . 2009. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*
- Rifai, Ahmad. 2011. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, II (Jakarta: Sinar Grafika.
- Shidarta. 2006. *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berfikir* Bandung: Refika Aditama.
- Soekanto, Soerjono. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta: Rajawali.
- Suhartono, Slamet. 2009. *Vage Normen Sebagai Tindakan Hukum Tata Usaha Negara, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya* Malang.
- Utrecht. 1983. *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru.