

Interpretasi Hukum Mutatis Mutandis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Jhon Alberth Latuny^{1*}, Hendrik Salmon², Julista Mustamu³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : jhnalbrthltny@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: In the formation of regional regulations, one must look at the needs and existence of the region by prioritizing community welfare as an instrument in implementing regional regulations. This results in the formation of regional regulations having to be based on regional needs, not on legal rules, bearing in mind that application mutatis mutandis is the basis in seeing that need.

Purposes of the Research: This writing aims to determine the study of mutatis mutandis legal interpretation in the formation of regional regulations.

Methods of the Research: Normative legal research. The research approach is a statutory approach and a conceptual approach. The sources of legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The technique for collecting legal materials is through literature study and then analyzed through perspective using qualitative methods.

Results of the Research: With the interpretation methods used such as literal, historical, systematic, teleological interpretation, or comparison with other laws. So that the formation of regional regulations by applying the mutatis mutandis principle becomes the main point in the formation of regional regulations based on more specific community needs, bearing in mind that this is useful for speeding up and making efficient the process of forming regional regulations.

Keywords: Legal Interpretation; Mutatis Mutandis; Regional Regulations.

Abstrak

Latar Belakang: Pembentukan peraturan daerah harus melihat kebutuhan dan keberadaan daerah dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat sebagai instrumen dalam mengimplemantasi peraturan daerah tersebut, hal ini mengakibatkan bahwa dalam pembentukan peraturan daerah harus berlandaskan kepada kebutuhan daerah bukan kepada aturan hukum, mengingat bahwa penerapan mutatis mutandis menjadi dasar dalam melihat kebutuhan itu.

Tujuan Penelitian: Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui kajian interpretasi hukum mutatis mutandis dalam pembentukan peraturan daerah.

Metode Penelitian: Penelitian hukum normatif. Pendekatan Penelitian adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan koseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan dan selanjutnya dianalisis melalui cara perspektif dengan menggunakan metode kualitatif.

Hasil Penelitian: Dengan Metode interpretasi yang digunakan seperti interpretasi literal, historis, sistematis, teleologis, atau perbandingan dengan hukum lain. Sehingga pembentukan peraturan daerah dengan menerapkan asas mutatis mutandis menjadi poin utama dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat yang lebih khusus, mengingat bahwa hal ini bermanfaat untuk mempercepat dan mengefisienkan proses pembentukan Perda.

Kata Kunci: Interpretasi Hukum; Mutatis Mutandis; Peraturan Daerah.

Kirim: 2024-04-30

Revisi: 2024-05-05

Diterima: 2024-07-26

Terbit: 2024-07-30

Cara Mengutip: Jhon Alberth Latuny, Hendrik Salmon, and Julista Mustamu. "Interpretasi Hukum Mutatis Mutandis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." PAMALI: Pattimura Magister Law Review 4 no. 2 (2024): 100 - 115. <https://doi.org/10.47268/pamali.v4i2.2078>

Copyright © 2024 Author(s) Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

PENDAHULUAN

Menyelesaikan suatu persoalan yang konkrit terjadi dalam masyarakat agar terjadi ketertiban berdasarkan keadilan dan kepastian hukum, maka seyogyanya kita mengetahui sumber hukumnya untuk dijadikan dasar sebagai pedoman untuk menyelesaikan persoalan tersebut, yang dimaksud dengan sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Menurut Ilmu Hukum, sumber hukum dapat dibagi menjadi dua yaitu sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formil. Adapun yang dimaksud sumber hukum dalam arti materil adalah faktor-faktor yang menentukan isi hukum atau sebagai jawaban terhadap pertanyaan mengapa seseorang mentaati hukum, sumber hukum materil dapat berupa antara lain Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pertahanan dan Keamanan. Sedangkan yang dimaksud dengan sumber hukum dalam arti formil adalah faktor-faktor yang mendorong terbentuknya atau terwujudnya hukum atau sebagai jawaban terhadap pertanyaan dimanakah kita menemukan ketentuan hukum untuk menyelesaikan persoalan yang konkrit yang terjadi dalam masyarakat. Sumber Hukum dalam arti formal dapat berupa Undang-undang, Kebiasaan dan Adat, Perjanjian dan Traktat, Keputusan-keputusan Pengadilan atau Yurisprudensi, Pendapat Sarjana Hukum atau Doktrin.

Terdapat 2 metode menemukan hukum, yaitu konstruksi hukum sebagaimana artikel sebelumnya tentang analogi hukum, *argumentum a contrario*, dan *rechtverfijning*, serta interpretasi hukum (penafsiran) yang merupakan tindakan untuk menjelaskan ketentuan dalam sebuah Undang-undang, agar ruang lingkup kaedah tersebut dapat diterapkan kepada suatu perkara atau peristiwa. Penafsiran juga dapat diartikan sebagai metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit. Interpretasi hukum adalah aspek fundamental dalam sistem hukum yang melibatkan pemahaman, analisis, dan penerapan aturan hukum terhadap situasi konkret.

Kajian interpretasi hukum bertujuan untuk menjelaskan metode dan prinsip-prinsip interpretasi yang digunakan dalam penafsiran hukum. Hal ini termasuk penggunaan prinsip-prinsip umum, logika, preseden, maksud legislator, dan konteks historis yang relevan untuk menafsirkan hukum dengan tepat. Kajian ini juga membahas bagaimana keputusan hukum diambil berdasarkan interpretasi yang dilakukan dan implikasinya dalam sistem hukum. Indonesia memasuki era otonomi daerah secara luas sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sekarang ini. Pada era ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah diberikan kebebasan mengatur daerahnya dengan membuat peraturan daerah (Perda). Peraturan daerah harus sesuai dengan keadaan masyarakat di mana peraturan daerah tersebut diberlakukan. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk memahami dukungan dan tuntutan yang berkembang dalam masyarakatnya, tetapi kenyataannya sering terjadi bahwa setelah diberlakukannya suatu peraturan daerah, banyak substansi dari peraturan daerah dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pemerintahan daerah memiliki peraturan masing-masing sesuai dengan kebutuhan dari daerah tersebut. Maksud dari pemerintahan daerah melalui ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juncto (jo.) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan dalam ayat (2): Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun ayat (3), Pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹ Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari teori peraturan perundang-undangan, Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah baik Provinsi dan Kota/Kabupaten.

Menurut Aristo Evandy A. Barlian Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.² Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain.

Peraturan Daerah terdiri atas: a) Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut; b) Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur; c) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut; d) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota; e) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.³

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah mempunyai beberapa fungsi, diantaranya sebagai berikut: 1) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; 2) Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam fungsi ini peraturan daerah tunduk kepada peraturan perundang-undangan, dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 3) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik

¹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta Sinar: Grafika, 2018), h. 2

² Aristo Evandy A. Barlian, Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang - Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum, *Jurnal Hukum* Vol. 10 Nomor 4, Oktober - Desember 2016, h. 608

³*Ibid*, h. 609

Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 4) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁴

Melihat dari penjelasan di atas, bahwa fungsi peraturan daerah adalah menjadi peraturan atau petunjuk mengenai hak, kewajiban, pelanggaran dan sanksi yang berlaku bagi masyarakat dan membantu tegaknya peraturan dan ketertiban di lingkungan yang ditempai oleh masyarakat. Peraturan Daerah memiliki fungsi sebagai dasar, arah dan pedoman bagi masyarakat dalam rangka menjadikan Kabupaten Demak sebagai lingkungan bagimasyarakat yang harmonis. Tujuan peraturan daerah adalah tercapainya suasana daerah yang kondusif bagi terlaksananya peraturan perundangundangan yang ada. Sedangkan peraturan daerah bertujuan untuk menciptakan situasi daerah yang kondusif bagi pencapaian tujuan kemasyarakatan dan perilaku yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah harus melihat kebutuhan dan keberadaan daerah dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat sebagai instrumen dalam mengimplemantasi peraturan daerah tersebut, hal ini mengakibatkan bahwa dalam pembentukan peraturan daerah harus berlandaskan kepada kebutuhan daerah bukan kepada aturan hukum, mengingat bahwa penerapan *mutatis mutandis* menjadi dasar dalam melihat kebutuhan itu. Pasal 1 angka 11 Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia, yang berbunyi: *Mutatis Mutandis* adalah asas yang menyatakan bahwa pada dasarnya sesuai dengan prosedur yang terdapat dalam ketentuan Peraturan Kepala ini tetapi memiliki kewenangan melakukan perubahan prosedur pada hal-hal yang diperlukan atau penting sesuai dengan kondisi yang mendesak. Hal tersebut lebih ditekankan pada Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mutatis mutandis secara harafiah dapat diterjemahkan sebagai dengan mengubah yang perlu diubah atau dengan perubahan yang diperlukan. Frasa ini menunjukkan bahwa, meskipun ada penyesuaian atau perubahan tertentu, prinsip dasar atau substansi dari suatu ketentuan tetap utuh, dalam konteks ini, frasa *mutatis mutandis* mengindikasikan bahwa peraturan yang dinyatakan berlaku untuk masyarakat dengan melakukan perubahan yang diperlukan sesuai dengan konteks atau keadaan anak perusahaan tersebut. Sehingga dalam Implemetasi Peraturan daerah harus melihat kebutuhan yang ada didaerahnya. Kajian mengenai interpretasi hukum *mutatis mutandis* dalam pembentukan peraturan daerah menyoroti penggunaan frasa Latin ini dalam konteks hukum dan proses pembuatan undang-undang di tingkat daerah. Frasa *mutatis mutandis* secara harfiah berarti dengan perubahan yang diperlukan atau dengan perubahan yang diperlukan yang disesuaikan, dalam konteks hukum, frasa ini sering digunakan untuk menyatakan bahwa suatu prinsip atau ketentuan hukum dari satu konteks dapat diterapkan pada konteks yang berbeda

⁴ *Op. Cit.*, Ani Sri Rahayu, h. 114

dengan melakukan penyesuaian atau perubahan sesuai kebutuhan situasi yang berbeda tersebut, dalam pembentukan peraturan daerah, frasa ini bisa digunakan untuk menunjukkan bahwa suatu hukum yang telah ada, baik itu hukum nasional atau provinsi, dapat diterapkan di tingkat daerah dengan melakukan penyesuaian atau perubahan tertentu agar sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah tersebut.

Di era otonomi daerah yang berbasis pada desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab (*staatskundige decentralitazion*) saat ini, urgensi untuk melembagakan suatu pembentukan peraturan daerah yang baik (*good legislation*) kian menemukan kebutuhan faktualnya, dalam praktik pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dijumpai begitu banyak Perda yang telah diundangkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dalam kategori bermasalah, dalam kaitan ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI mengungkapkan, bahwa sejauh ini sekitar 4.000 Perda di Indonesia terpaksa dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu ada pula Perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan diskriminatif. Akibat pembatalan tersebut, dana senilai Rp. 1,2 Triliun yang digunakan untuk membuat Perda itu pun hilang.⁵ Demikian pula Kementerian Dalam Negeri mengklarifikasi 175 Perda dan meminta pemerintah daerah membatalkannya pada semester I tahun 2011. Tahun sebelumnya, 407 Perda harus dibatalkan. Sepanjang tahun 2002 sampai 2009 Kementerian Dalam Negeri membatalkan 1.878 Perda.⁶ Sedangkan untuk beberapa Kabupaten/Kota, sepanjang tahun 2002 sampai 2009 jumlah Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, antara lain: Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 21 Perda, Kota Ambon sebanyak 8 Perda, Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 2 Perda, Maluku Tenggara Barat sebanyak 24 Perda, dan Seram Bagian Barat sebanyak 20 Perda.⁷

Fenomena munculnya produk-produk perda yang sarat masalah ini tentu saja akan memberikan dampak menjalar (*multiplier effect*) yang buruk bagi kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Perda harus dibenahi dan kuantitasnya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan nyata masyarakat maupun pemerintah dalam mendorong akselerasi pencapaian cita-cita otonomi daerah dalam bingkai negara kesatuan (*eenheidstaat*). Juni 2016 Presiden telah mengumumkan pembatalan sebanyak 3.143 peraturan daerah yang dianggap bermasalah. Dari 3.000 lebih Perda yang dibatalkan, 1.765 di antaranya adalah Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota serta 100 Peraturan/ Keputusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut/ direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Perda Kabupaten/ Kota yang dicabut/ direvisi oleh gubernur. Untuk Daerah Maluku sendiri kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) membatalkan 106 peraturan daerah, 106 Perda itu yakni 89 dari sembilan kabupaten dan dua kota, sedangkan Pemprov Maluku sebanyak 17 (Perda) di Maluku karena dinilai telah menghambat birokrasi dan pengembangan investasi, melalui Instruksi Mendagri Nomor:582/476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah Dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi. Instruksi ini ditetapkan pada 16 Februari 2016.

Kabupaten Buru yang memiliki Perda terbanyak yang dibatalkan yakni 18 dari 60 Perda diusulkan. Pemprov Maluku sebanyak 17 Perda, selanjutnya kabupaten Seram Bagian Timur (SBT) yakni 12 dari 57 yang diusulkan, kabupaten Buru Selatan 10 dari 24 Perda,

⁵ "Ada 4000 Perda yang Dibatalkan", Kompas, diakses 7 Desember 2023

⁶ *Ibid*

⁷ Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tahun 2005-2009.

kabupaten Maluku Tenggara 10 dari 60 Perda, kabupaten Maluku Tenggara Barat (MTB) sebanyak 9 dari 53 Perda yang diusulkan, Kota Ambon 9 dari 40, Kepulauan Aru 6 dari 93, kabupaten Seram Bagian Barat 5 dari 43. Kota Tual tercatat 5 dari 72 Perda diusulkan, Kabupaten Maluku Tengah 4 dari 82 dan Kabupaten Maluku Barat Daya (MBD) sebanyak 1 dari 15 Perda.⁸ Pembatalan Perda yang dilakukan Pemerintah Pusat, telah menimbulkan pertanyaan mengenai dampaknya pada penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Sebagaimana ditetapkan Menteri Dalam Negeri, Perda yang dibatalkan sebagian besar berkaitan dengan aturan yang dianggap melanggar Undang-Undang dan menghambat aktivitas ekonomi. Secara hukum, jika sebuah aturan dibatalkan, maka aturan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga aturan itu tidak dapat dijadikan rujukan untuk melakukan sebuah tindakan hukum.

Berdasarkan studi kasus diatas kajian mengenai interpretasi hukum *mutatis mutandis* dalam pembentukan peraturan daerah adalah untuk memahami bagaimana prinsip ini digunakan dalam praktik hukum, bagaimana ia memengaruhi pembentukan peraturan daerah, dan bagaimana ia dapat digunakan untuk menjaga konsistensi dan perlindungan hukum dalam suatu negara dengan sistem hukum yang bersifat federal atau otonom. Interpretasi prinsip *mutatis mutandis* dapat memberikan fleksibilitas yang diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah sambil mempertahankan konsistensi dengan hukum yang lebih tinggi. Selain itu, juga penting untuk mengidentifikasi batasan-batasan atau tantangan yang mungkin muncul dalam penerapan prinsip ini dalam konteks praktis peraturan daerah.

Daerah tidak bisa serta merta dalam menyusun peraturan yang berkaitan dengan daerah atau Peraturan Daerah, melainkan harus mengacu pada perundang-undangan yang ada. Ada beberapa persyaratan yang harus dipatuhi daerah dalam melahirkan Perda, diantaranya Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi (*lex superiori derogat legi inferiori*), Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Perda diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal ini juga menekankan bahwa penerapan *mutatis mutandis* sebagai bukti dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi, Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Artinya bahwa, terhadap pasal-pasal tentang penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, dengan perubahan-perubahan yang diperlukan, berlaku juga bagi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga hal ini dapat menjadi pertentangan asas dalam pembentukan peraturan daerah antara penerapan *mutatis mutandis* sebagai kebutuhan daerah atau tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya atau asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori* yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang

⁸ <https://www.tribun-maluku.com/kemendagri-batalkan-106-perda-di-maluku/06/24/>, diakses 8 Desember 2023

lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum normatif. Pendekatan Penelitian adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan koseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan dan selanjutnya dianalisis melalui cara perspektif dengan menggunakan metode kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Interpretasi Hukum *Mutatis Mutandis* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Interpretasi hukum adalah metode untuk menjelaskan maksud sebenarnya dari teks undang-undang atau proses untuk memahami makna dan maksud dari peraturan hukum itu sendiri. Yang dilakukan untuk menerapkan hukum pada situasi konkrit dan penyelesaian hukum. Hal ini melibatkan analisis terhadap teks hukum, prinsip-prinsip hukum, preseden hukum, serta konteks sosial dan politik yang relevan. Interpretasi hukum penting untuk memastikan keadilan, konsistensi, dan kepastian hukum dalam penegakan aturan dan penyelesaian sengketa. Metode interpretasi yang digunakan dapat bervariasi tergantung pada sistem hukum yang berlaku di suatu negara, seperti interpretasi literal, historis, sistematis, teleologis, atau perbandingan dengan hukum lain.

Adapun metode interpretasi hukum yang berbeda, beberapa diantaranya: 1) Interpretasi gramatikal: Menafsirkan teks hukum berdasarkan makna kata dan kalimat; 2) Interpretasi sistematis: Menafsirkan teks hukum dalam konteks keseluruhan sistem hukum; 3) Interpretasi historis: Menafsirkan teks hukum berdasarkan sejarah pembuatannya; 4) Interpretasi teleologis: Menafsirkan teks hukum berdasarkan tujuan yang ingin dicapai.

Adapun prinsip dalam tujuan Interpretasi Hukum antara lain: 1) Interpretasi bukan tujuan melainkan merupakan sarana; dengan demikian kondisi-kondisi yang lebih tinggi dimungkinkan keberadaannya; 2) Tidak ada hal yang bisa memberikan perlindungan substansial bagi kebebasan individu selain kebiasaan menjalankan konstruksi dan interpretasi secara seksama; 3) Petunjuk utama bagi konstruksi adalah ideologi, atau lebih tepatnya, penalaran melalui paralelisme; 4) Tujuan dan maksud suatu instrumen, hukum, dan seterusnya, bersifat esensial, jika memang diketahui secara tersendiri, dalam upaya penafsirannya; 5) Begitu juga hal itu bisa terjadi pada kausa-kausanya; 6) Dalam kasus-kasus yang lazim, konstitusi harus ditafsirkan secara seksama atau cermat.

Kebutuhan, manfaat, kepentingan, atau kesejahteraan masyarakat atau warga negara sebagai keseluruhan (publik) merupakan hukum tertinggi. Ini berarti bahwa hukum tidak boleh mengabdikan pada kekuasaan atau penguasa. Bahkan dalam kasus yang meragukan pihak yang lemah tidak boleh dikorbankan meskipun tujuan umum hukum pun tidak boleh dikalahkan. Prinsip ini menegaskan perlunya keseimbangan kreatif antara kepentingan pihak yang lemah dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dengan prinsip ini, keadilan sebagai tujuan hukum tidak lagi berarti bahwa setiap orang harus diperlakukan secara sama jadi berlaku prinsip sama rata – sama rasa melainkan kepentingan setiap komponen masyarakat harus diperhatikan. Pembentukan Produk Hukum di daerah

merupakan sebuah regulasi yang mengatur ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan produk hukum daerah yang berlangsung dalam proses perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan dengan berpedoman pada teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya Keberadaan peraturan daerah sendiri ditujukan untuk mengatur dan mengurus suatu daerah sehingga seirama dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah. Peraturan Daerah menjadi salah satu produk hukum yang penting sebagai bagian dalam sistem hukum nasional.⁹ Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari teori peraturan perundang-undangan, Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah baik Provinsi dan Kota/Kabupaten. Pembentukan Peraturan daerah menurut Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas: a) perda provinsi; dan b) perda kabupaten/kota.

Peraturan Daerah merupakan bentuk kesepakatan tertulis yang secara atribusi menjadi hak otonomi daerah. Setiap daerah memiliki otoritas membentuk Perda guna menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun dalam kaitannya sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, pemerintah daerah maka harus mampu memahami kebutuhan masyarakat di daerah yang lebih lanjut dituangkan dalam materi muatan suatu peraturan daerah. Dengan materi muatan antara lain berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan materi muatan bersifat lokal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan

⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2017) h. 21

ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsive bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Dengan demikian, hak-hak warga Negara lebih terlindungi. Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan Peraturan Daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur seta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat. Hal ini menandakan bahwa Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Artinya, terhadap pasal-pasal tentang penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, dengan perubahan-perubahan yang diperlukan, berlaku juga bagi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam konteks pembentukan Perda, frasa ini mengacu pada penerapan ketentuan yang sudah ada di peraturan lain, dengan penyesuaian yang diperlukan, untuk situasi yang berbeda. Hal ini bermanfaat bagi pembentukan perda antara lain: a) Mempercepat proses pembentukan Perda: Dengan menggunakan ketentuan yang sudah ada, proses penyusunan Perda baru bisa lebih cepat dan efisien; b) Meningkatkan konsistensi peraturan: Penerapan mutatis mutandis membantu memastikan bahwa peraturan di berbagai tingkatan memiliki konsistensi dan koherensi; c) Mempermudah pemahaman masyarakat: Dengan menggunakan terminologi dan struktur yang serupa dengan peraturan lain, masyarakat akan lebih mudah memahami isi Perda baru.

Sehingga kajian ini mencakup beberapa aspek, termasuk: 1) Interpretasi Hukum: Bagaimana frasa mutatis mutandis diinterpretasikan dalam konteks hukum, dan bagaimana prinsip ini diterapkan dalam proses pembentukan peraturan daerah; 2) Pengaruh pada Proses Pembentukan Peraturan Daerah: Bagaimana prinsip mutatis

mutandis memengaruhi proses pembentukan peraturan daerah, termasuk proses adaptasi hukum yang ada menjadi relevan untuk daerah setempat; 3) Ketentuan Hukum yang Berlaku: Bagaimana ketentuan hukum yang ada diterapkan dengan prinsip mutatis mutandis dalam konteks pembentukan peraturan daerah. Ini bisa mencakup kajian kasus dan analisis terkait penerapan prinsip ini dalam beberapa peraturan daerah; 4) Kesesuaian dan Relevansi: Bagaimana perubahan atau penyesuaian yang dibuat dalam menerapkan hukum yang ada ke dalam peraturan daerah untuk memastikan kesesuaian dan relevansi dalam konteks lokal; 5) Kritik dan Implikasi: Menelaah kritik, kekurangan, atau potensi implikasi dari penggunaan prinsip mutatis mutandis dalam pembentukan peraturan daerah, seperti keberhasilan dalam mencapai tujuan lokal, kemungkinan konflik atau kebingungan hukum, dan sebagainya; 6) Sanksi: Sanksi merupakan konsekuensi hukum yang diberikan kepada pihak yang melanggar peraturan daerah (perda). Tujuan sanksi dalam perda merupakan instrumen penting untuk menegakkan aturan, memberikan efek jera, dan menciptakan ketertiban umum. Sanksi di dasarkan pada prinsip hukum yang proporsional, adil dan transparansi dalam penerapannya.

Hal ini menjadi dasar pembentukan peraturan daerah dengan menerapkan asas mutatis mutandis menjadi poin utama dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat yang lebih khusus, mengingat bahwa hal ini bermanfaat untuk mempercepat dan mengefisienkan proses pembentukan Perda, dengan penerapan yang tepat, mutatis mutandis dapat membantu meningkatkan konsistensi dan koherensi peraturan, serta mempermudah pemahaman masyarakat, sehingga tidak adanya pembatalan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau umum yang tidak secara khusus menjawab kebutuhan masyarakat yang ada di daerah secara keseluruhan.

B. Dampak Mutatis Mutandis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Nilai dasar dari desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi, dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,¹⁰ untuk itu kerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menghasilkan Perda yang berkualitas merupakan hal yang krusial. Lebih lanjut Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara itu Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diderivasikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum, dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah

¹⁰ Eka Nam Sihombing. (2016). "Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 Nomor 3, h. 286

untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, dalam rangka otonomi daerah Pemerintahan Daerah diberi kewenangan untuk membentuk peraturan daerah¹¹.

Pedoman pembentukan Peraturan Daerah mesti berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 merumuskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adanya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, dayaguna dan hasilguna, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Sedangkan Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini dimaksudkan agar setiap perda yang terbentuk dapat dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah Perda yang baik prosedur pembentukan dan atau isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan berada di atas Perda. Sementara itu Pasal 250 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur larangan lebih rinci, dalam hal ini, perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan, berupa terganggunya: 1) kerukunan antarwarga masyarakat; 2) akses terhadap pelayanan publik; 3) ketenteraman dan ketertiban umum; dan 4) kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, perda dilarang melakukan diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender, dalam hal larangan tidak diindahkan, perda akan berujung pada pembatalan. Oleh karena itu Pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian. Sebenarnya hal ini berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundangundangan, melalui apa yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum.¹² Pembatalan peraturan daerah (perda), baik provinsi maupun kabupaten/kota, bukanlah sesuatu persoalan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktanya dalam praktik pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dijumpai begitu banyak Perda yang telah diundangkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dalam kategori bermasalah, dalam kaitan ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI mengungkapkan, bahwa sejauh ini sekitar 4.000 Perda di Indonesia terpaksa dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu ada pula Perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan diskriminatif. Akibat pembatalan tersebut, dana senilai Rp. 1,2 Triliun yang digunakan untuk membuat Perda itu pun hilang.¹³

Demikian pula Kementerian Dalam Negeri mengklarifikasi 175 Perda dan meminta pemerintah daerah membatalkannya pada semester I tahun 2011. Tahun sebelumnya, 407 Perda harus dibatalkan. Sepanjang tahun 2002 sampai 2009 Kementerian Dalam Negeri

¹¹ Lihat, Fauzi Iswari, Yohanes Alri, Mira. (2020). "Partisipasi Masyarakat Melalui Konsultasi Publik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Solok Tahun 2018". *Pagaruyuang Law Journal*. Volume 3, Nomor 2, h. 214

¹² Wahyu Tri Hartomo. (2018). "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota", *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No. 2, h. 26

¹³ "Ada 4000 Perda yang Dibatalkan", Kompas, diakses 7 Desember 2023

membatalkan 1.878 Perda.¹⁴ Sedangkan untuk beberapa Kabupaten/Kota, sepanjang tahun 2002 sampai 2009 jumlah Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, antara lain: Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 21 Perda, Kota Ambon sebanyak 8 Perda, Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 2 Perda, Maluku Tenggara Barat sebanyak 24 Perda, dan Seram Bagian Barat sebanyak 20 Perda.¹⁵

Pelaksanaan fungsi pengawasan Pemerintah Pusat dengan banyaknya Perda yang dibatalkan, menurut beberapa Pemerintahan Daerah telah mereduksi dan mendistorsi otonomi. Sebab keberadaan Perda tidak saja untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi juga sebagai produk hukum daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan pemerintahan sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat masing-masing daerah. Hal tersebut juga menunjukkan masih banyak Perda yang belum berkualitas. Berdasarkan evaluasi Kementerian Dalam Negeri tersebut, jelas Peraturan Daerah sebagai produk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah menjadi bertentangan dan tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama dengan Undang-Undang, padahal secara hierarki, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Fenomena ini terjadi, karena era otonomi daerah memberikan kebebasan sekaligus keleluasaan kepada daerah (dalam hal ini Kepada Kepala Daerah dan DPRD) untuk membuat Peraturan Daerah.¹⁶

Banyaknya peraturan daerah yang bermasalah dikarenakan terindikasi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal ataupun horisontal dan/atau dianggap mengganggu kepentingan umum sehingga peraturan daerah tersebut berpotensi untuk dibatalkan. Untuk itu, pemerintah daerah dan DPRD dalam membentuk peraturan daerah terlebih dahulu harus mengharmoniskan Raperda dengan peraturan perundang undangan lainnya baik yang berkedudukan lebih tinggi atau sederajat serta menghindari aturan/materi muatan yang diduga akan mengganggu kepentingan umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis.¹⁷ Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pembentukan Peraturan Daerah yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat kontrol.

Hal ini menjadi dasar bahwa keterbukaan dan kegelisahan masyarakat terhadap pembentukan peraturan daerah merupakan suatu hal yang penting demi menjawab kebutuhan masyarakat. Hanya saja dalam proses penerapannya banyak perda dibatalkan dengan alasan bertentangan dengan peraturan diatas, sehingga menjadi hal perlu

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tahun 2005-2009

¹⁶ Rizki Jayuska & Ismail Marzuki "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021, *Pagaruyuang Law Jurnal*, Volume 4 No. 2, Januari 2021

¹⁷ Muhtadi, "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung)," *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 2 (2013): 212-222

diprioritaskan bagaimana penerapan asas *mutatis mutandis* yang menjadi kebutuhan masyarakat dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan peraturan di atas. Sedangkan asas *mutatis mutandis* menjadi bagian dari kebutuhan yang ada di masyarakat, hal ini berdampak kepada inkonsistensi penerapan hukum, penerapan desentralisasi dan otonomi daerah tidak berjalan dengan baik. Sehingga fungsi dari pada suatu peraturan daerah untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah serta sebagai media penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak dapat berjalan dengan baik.

Asas *mutatis mutandis* dalam pembentukan peraturan daerah adalah prinsip hukum yang menyatakan bahwa suatu aturan atau ketentuan dapat disesuaikan dengan keadaan yang berubah atau disesuaikan dengan situasi yang berbeda tanpa mengubah substansi atau prinsip dasarnya. Terjemahan harfiah dari bahasa Latin *mutatis mutandis* adalah dengan mengubah yang harus diubah, yang berarti bahwa dalam menerapkan aturan atau ketentuan tertentu pada situasi yang berbeda, perubahan harus dibuat sesuai dengan keadaan yang berubah tanpa mengubah inti atau esensi dari aturan atau ketentuan tersebut. Alasan adanya asas *mutatis mutandis* dalam pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut: 1) Keharmonisan Hukum: Asas ini memungkinkan peraturan daerah untuk tetap konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti peraturan perundang-undangan nasional atau konstitusi, sambil tetap relevan dengan konteks lokal atau regional; 2) Fleksibilitas: Kondisi setiap daerah bisa berbeda-beda, baik dari segi budaya, sosial, ekonomi, atau geografis, dengan prinsip *mutatis mutandis*, peraturan daerah dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi khusus daerah tersebut tanpa harus secara drastis mengubah prinsip-prinsip dasarnya; 3) Pemberdayaan Daerah: Asas ini mendukung otonomi daerah dan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusannya sendiri dengan mempertimbangkan kekhasan dan kebutuhan lokal; 4) Efisiensi Hukum: dengan menggunakan asas *mutatis mutandis*, pemerintah daerah dapat mengadopsi aturan yang sudah ada dengan modifikasi yang sesuai dengan kebutuhan lokal, sehingga tidak perlu membuat peraturan dari awal. Hal ini dapat menghemat waktu, tenaga, dan sumber daya; 5) Konsistensi Hukum: Meskipun terjadi penyesuaian, prinsip-prinsip hukum yang mendasari aturan tetap dipertahankan, sehingga konsistensi dan kepastian hukum tetap terjaga.

Asas *mutatis mutandis* memainkan peran penting dalam memfasilitasi pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan konteks dan kebutuhan setempat sambil tetap menjaga konsistensi dan kepastian hukum secara umum. Asas *mutatis mutandis* sangat diperlukan dalam masyarakat. Sehingga dalam konteks pembentukan peraturan daerah, *mutatis mutandis* memiliki implikasi besar, sebagai berikut:

1. Otonomi Daerah

Banyak negara memiliki sistem otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan dan regulasi yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah mereka. Namun, ketika pemerintah daerah membuat peraturan, seringkali mereka harus mempertimbangkan peraturan nasional atau hukum yang berlaku di tingkat nasional. Interpretasi *mutatis mutandis* dapat menjadi alat penting dalam menentukan bagaimana aturan nasional ini diterapkan atau diubah untuk memenuhi kebutuhan daerah. Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi dalam konteks negara kesatuan (*eenheidstaat*), yang bukan saja berarti adanya desentralisasi politik (*staatskundge*

entralisatie) yang menimbulkan kewenangan daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi juga lebih jauh lagi menyebabkan daerah dapat menjalankan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*), sehingga dapat dikatakan daerah menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huishouding*).¹⁸

2. Kedudukan Hukum

Dalam banyak sistem hukum, termasuk hukum Indonesia, peraturan daerah harus selaras dengan hukum nasional atau konstitusi nasional. Oleh karena itu, ketika pemerintah daerah membuat peraturan, mereka harus memastikan bahwa aturan-aturan nasional juga diterapkan dengan benar, dengan penyesuaian yang sesuai. Interpretasi *mutatis mutandis* bisa menjadi alat hukum yang digunakan untuk menentukan bagaimana hal ini dilakukan.

3. Konflik Hukum

Dalam beberapa kasus, konflik hukum dapat muncul antara peraturan daerah dan peraturan nasional. Ini dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dan mempengaruhi stabilitas hukum di suatu negara. Dalam kasus seperti ini, interpretasi *mutatis mutandis* dapat digunakan untuk mencari cara untuk menyelesaikan konflik hukum ini dan memastikan bahwa hukum yang berlaku tetap konsisten.

4. Kepatuhan dan Kepastian Hukum

Dalam pembentukan peraturan daerah, kepatuhan hukum menjamin pembentukan perda dibuat dengan memperhatikan asas *mutatis mutandis*. Yang mana perda bisa disesuaikan dengan kekhususan daerah atau kebutuhan daerah asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepastian hukum terwujud jika perda disusun secara jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Penerapan asas *mutatis mutandis* harus dilakukan dengan tepat agar perda tetap mudah dipahami dan dipatuhi.

5. Perlindungan Hak dan Kepentingan Masyarakat

Dalam pembentukan peraturan daerah, sangat penting untuk memastikan bahwa hak dan kepentingan masyarakat terlindungi dengan baik. Interpretasi *mutatis mutandis* dapat membantu dalam memastikan bahwa peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak merugikan masyarakat atau melanggar hak-hak mereka.

Selain itu juga *mutatis mutandis* berdampak pada pembentukan peraturan daerah antara lain: 1) Efisiensi Hukum: Dengan menggunakan prinsip *mutatis mutandis*, pemerintah daerah dapat mengadopsi undang-undang atau peraturan yang sudah ada di tingkat nasional atau internasional. Hal ini dapat meningkatkan efisiensi karena tidak perlu memulai dari awal dalam merancang regulasi baru; 2) Penyesuaian Lokal: Meskipun mengadopsi undang-undang yang ada, pemerintah daerah dapat melakukan penyesuaian sesuai dengan keadaan lokal. Ini memungkinkan regulasi menjadi lebih relevan dan efektif dalam mengatasi masalah yang spesifik untuk wilayah tersebut; 3) Konsistensi Hukum: Dengan menggunakan prinsip *mutatis mutandis*, pemerintah daerah dapat memastikan konsistensi dalam hukum antara tingkat nasional dan lokal. Hal ini mengurangi kebingungan dan ketidakpastian hukum di antara warga dan pihak-pihak yang terlibat; 4) Pengembangan Hukum: Prinsip *mutatis mutandis* juga dapat memfasilitasi pengembangan hukum yang lebih cepat, dengan mengadopsi undang-undang yang sudah ada, pemerintah

¹⁸ Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Rumah Hukum*, Setjen MK, Jakarta, 2006, h. 23

daerah dapat segera merespons perubahan-perubahan hukum yang terjadi di tingkat nasional atau internasional; 5) Penerimaan Masyarakat: Dengan melakukan penyesuaian yang tepat terhadap peraturan yang ada, regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah daerah cenderung lebih diterima oleh masyarakat karena relevan dengan konteks lokal dan memperhitungkan kebutuhan serta kepentingan mereka.

Sehingga Asas *mutatis mutandis* merupakan instrumen penting dalam pembentukan Perda yang memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kepastian hukum. Penting untuk memastikan bahwa asas *mutatis mutandis* digunakan untuk memperkuat sistem hukum nasional dan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

KESIMPULAN

Nilai dasar dari desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi, dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan demikian Asas *mutatis mutandis* dalam pembentukan peraturan daerah adalah prinsip hukum yang menyatakan bahwa suatu aturan atau ketentuan dapat disesuaikan dengan keadaan yang berubah atau disesuaikan dengan situasi yang berbeda tanpa mengubah substansi atau prinsip dasarnya yang berdampak pada sisten otonomi daerah, kedudukan hukum, konflik hukum, Perlindungan Hak dan Kepentingan Masyarakat. Hal ini dapat menjadi acuan dalam pembentukan peraturan daerah yang efisien terhadap hukum, adanya penyesuaian lokal, konsistensi hukum, pengembangan hukum dan penerimaan terhadap masyarakat. Sehingga dalam praktik pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tidak lagi dijumpai begitu banyak Perda yang telah diundangkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dalam kategori bermasalah. Penting untuk memastikan bahwa asas *mutatis mutandis* digunakan untuk memperkuat sistem hukum nasional dan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

REFERENSI

Artikel Jurnal

- Aristo Evandy A. Barlian, Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan Dalam Perspektif Politik Hukum, *Jurnal Hukum* Vol. 10 Nomor 4, Oktober – Desember, 2016.
- Eka Nam Sihombing. “Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 Nomor 3, 2016.
- Fauzi Iswari, Yohanes Alri, Mira. “Partisipasi Masyarakat Melalui Konsultasi Publik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Solok Tahun 2018”. *Pagaruyuang Law Journal*. Volume 3, Nomor 2, 2010.
- Lasatu, Asri. Urgensi Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah terhadap Kinerja DPRD. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, No. 2, 2020.
- Muhtadi, “Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum “Way Rilau” Kota Bandar Lampung),” *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 2, 2013.

- Nurbaningsih, Enny. Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah dalam Era Otonomi Luas, *Mimbar Hukum* 23, No. 1, 2011.
- Rizki Jayuska & Ismail Marzuki "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021, *Pagaruyuang Law Jurnal*, Volume 4 No. 2, Januari 2021.
- Wahyu Tri Hartomo. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUUXIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota", *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No. 2, 2018.

Buku

- Abdullah, H. Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Cet. Ke-1. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005
- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta, 1993.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marsuki, Laica. *Berjalan-jalan di Rumah Hukum*, Setjen MK, Jakarta, 2006.
- MD, Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Rahayu, Ani Sri, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta Sinar: Grafika, 2018.
- Victor Juzuf Sedubun, *Pembentukan & Pengawasan Peraturan Daerah yang Berciri Khas Daerah*, Deepublish, Yogyakarta 2016.

Conflict of Interest Statement: The author(s) declares that research was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be construed as a potential conflict of interest,

Copyright: © AUTHOR. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. (CC-BY NC), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

PAMALI: Pattimura Magister Law Review is an open access and peer-reviewed journal published by Postgraduate Program Magister of Law, Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

