

HARMONISASI PENGATURAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH ERA OTONOMI DAERAH

Ari Purwadi

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
e-mail: aripurwadi.fhuwks@yahoo.co.id

ABSTRAK

Berdasarkan *Stufentheorie*, pengaturan perencanaan pembangunan daerah semestinya tidak boleh bertentangan dengan pengaturan perencanaan pembangunan nasional. Namun, dengan melihat sistem perundang-undangan yang dibangun itu haruslah koresponden, maka harmonisasi (keselarasan, kecocokan, keserasian) pengaturan perencanaan pembangunan nasional dan daerah tidak harus terjadi, terlebih karena adanya pelaksanaan asas desentralisasi dalam wujud otonomi daerah. Penggunaan asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori* yang diterapkan secara kaku dalam hubungan antara pengaturan perencanaan pembangunan nasional (*lex superior*) dan pengaturan perencanaan pembangunan daerah (*lex inferior*), tentu saja akan mengedepankan kepastian hukum, sehingga akan dapat menggeser kepentingan yang lebih luas. Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk masyarakat.

Kata Kunci: harmonisasi, perencanaan pembangunan, otonomi daerah.

ABSTRACT

Based on *Stufentheorie*, regional development plan arrangements should not be contrary to the national development plan arrangements. However, regarding that system of laws must be correspondently built, then harmonization (alignment, compatibility, congeniality) regional and national development plan arrangements does not have to be happened, especially since the implementation of the decentralization principle in the form of regional autonomy. The use of *lex superior derogat legi inferiori* that rigidly applied in connection of the national development plan arrangements (*lex superior*) and the regional development plan arrangements (*lex inferior*), will definitely indicates that legal certainty is a virtue, means that it will be able to shift the wider interests. When the legal certainty of the law is absolutely applied, then the law will only be useful for the law itself, but not for the community.

Keywords: harmonization, development plan, regional autonomy.

PENDAHULUAN

Pembangunan adalah sebuah kegiatan kolosal, memakan waktu yang panjang, melibatkan seluruh warga negara, dan menyerap hampir seluruh sumber daya negara-bangsa. Karena itu, sudah seharusnya jika pembangunan perlu manajemen. Kata manajemen menyiratkan adanya proses yang berkesinambungan. Secara generik proses ini dimulai dari perencanaan, disusul pelaksanaan, diakhiri dengan pengendalian. Perencanaan adalah kegiatan dari pembangunan yang paling prioritas, karena perencanaan menentukan arah, prioritas, dan strategi pembangunan. Perencanaan yang baik itu dapatlah diidentikkan dengan sebuah perjalanan yang sudah melewati separo jalan, karena sisanya tinggal melaksanakan dan mengendalikan.

Sepanjang pelaksanaan itu konsisten, pengendalian efektif, serta faktor-faktor pengganggu tidak banyak muncul atau jika pun muncul tidaklah memberikan pengaruh yang mampu membiaskan pelaksanaan pembangunan, maka pembangunan dapat dikatakan tinggal menunggu waktu untuk sampai ke tujuan. Perencanaan pembangunan menjadi kunci karena sesungguhnya hal ini adalah pekerjaan yang maha rumit. Seperti diketahui, istilah pembangunan adalah istilah khas dari proses rekayasa sosial (dalam arti luas, termasuk ekonomi, politik, kebudayaan, dan sebagainya) yang mana dalam hal pelaksanaannya itu dilaksanakan oleh negara-negara yang tergolong sebagai negara berkembang.

Perencanaan pembangunan di Indonesia secara sungguh-sungguh dimulai sejak era Orde Baru, karena pada masa sebelumnya teknik perencanaan belum berkembang dengan baik. Perencanaan pembangunan yang ada saat ini, dipimpin oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (yang selanjutnya disebut Bappenas), yang menjadi *think tank* dari konsep perencanaan pembangunan nasional di Indonesia. Bappenas di dalam prakteknya, mempergunakan berbagai model untuk membuat rancangannya itu menjadi lebih sempurna daripada hanya menggunakan satu model tunggal. Dalam perkembangannya, untuk memahami perencanaan pembangunan di Indonesia lebih fokus dan dapat dilakukan pada perencanaan jangka pendek, atau secara spesifik pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (yang selanjutnya disebut APBN).

Sebagai negara yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hirarkis dalam proses pembentukannya. Tertib hukum tersebut haruslah dimulai dari tahap perencanaan hingga sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan makmur. Pembentukan hukum yang tertib harus pula sejalan dengan substansi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945), yang merupakan norma hukum tertinggi di negara Indonesia.

Muatan UUD 1945 ini, menganut pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horisontal diwujudkan dalam wujudnya berbagai lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik desentralisasi, yang mana memberikan kepada daerah kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dokumen perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan secara nasional. Menurut undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri

dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (yang selanjutnya disebut RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (yang selanjutnya disebut RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (yang selanjutnya disebut RKP). Rencana pembangunan ini memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Terkait hal ini, daerah akan menyusun RPJP Daerah dan juga RPJM Daerah yang mengacu pada RPJP dan juga RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui RKP yang disusun oleh Kementerian atau Lembaga.

Dalam ketentuan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwasanya RPJP Nasional merupakan penjabaran daripada tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang mana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional (Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Sedangkan RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan juga program dari Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang mana memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian atau Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mana mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif (Pasal 4 ayat 2 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Di tingkat lokal, pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota menyusun sendiri RPJP Daerah. Setelah itu, dijabarkan dalam RPJM Daerah, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari kepala daerah terpilih. Permasalahannya, dokumen RPJP Nasional dan RPJP Daerah ini sangat visioner dan juga hanya memuat hal-hal yang mendasar, karena memang dimaksudkan untuk dapat memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya. Namun, keleluasaan yang diberikan ini berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan dan ketidaksinergian antara perencanaan pembangunan nasional dan daerah, dan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya.

Menjadi sesuatu yang mana menjadi terunifikasi, jika perencanaan pembangunan nasional terintegrasi dengan baik dengan perencanaan pembangunan di

tingkat Propinsi. Demikian juga antara perencanaan pembangunan setiap Propinsi dengan perencanaan pembangunan Kabupaten dan Kota di wilayahnya. Ini akan membuat semua perencanaan pembangunan terjadi konsistensi satu sama lain, saling bersinergi dan juga berpotensi memberikan *output* dan *outcome* yang lebih cepat dan lebih baik, sebagaimana diharapkan oleh Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dengan uraian latar belakang tersebut di atas, maka dirumuskan suatu masalah yaitu mengapa terjadi inharmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah.

PEMBAHASAN

Kajian *Stufentheorie* dari Hans Kelsen

Hans Kelsen merupakan pencetus teori hukum murni, yang menyatakan bahwa tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan hubungan-hubungan antara norma-norma dasar dan semua norma di bawahnya, akan tetapi tidak untuk mengatakan apakah norma dasar sendiri baik atau buruk (Khudzaiifah Dimiyati, 2004:40).

Konsep hukum daripada Hans Kelsen itu hanya memandang hukum sebagai *sollenskatégorie*, dimana orang mentaati hukum karena ia merasa wajib untuk mentaatinya sebagai suatu kehendak negara. Hukum tidak lain merupakan suatu norma ketertiban yang menghendaki orang agar mentaatinya sebagaimana seharusnya (Aminuddin Ilmar, 2009:79).

Sistem norma yang disebut sebagai tata hukum adalah suatu sistem dinamis. Validitas norma hukum tidak karena dirinya sendiri atau karena norma dasar memilikinya dan memiliki kekuatan mengikat dengan sendirinya. Validitas norma hukum itu tidak dapat dipertanyakan atas dasar isinya tidak sesuai dengan beberapa nilai moral atau politik. Suatu norma adalah norma hukum yang valid oleh nilai fakta bahwa norma tersebut telah dibuat sesuai dengan aturan tertentu (Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006:96).

Norma dasar daripada suatu tata aturan hukum dipostulasikan sebagai aturan akhir tentang penetapan dan pembatalan (menerima dan kehilangan validitas) norma dalam tata aturan hukum tersebut. Hukum adalah selalu hukum positif, dan positivisasi tersebut berdasarkan pada fakta bahwa hukum tersebut dibuat dan dibatalkan dengan tindakan manusia yang bebas dari sistem moralitas dan norma sejenis lainnya. Hal ini membedakan antara hukum positif dengan hukum alam yang dideduksikan dari norma dasar tidak nyata yang dianggap sebagai ekspresi dari kehendak alam atau rasio alam. Norma dasar tata aturan hukum positif

adalah semata-mata aturan fundamental dimana diatur pembuatan berbagai macam norma. Inilah titik awal proses pembuatan hukum dan secara keseluruhan memiliki karakter dinamis (Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006:97).

Validitas suatu tata hukum bergantung kepada keberlakuannya yang mana tidak mengimplikasikan bahwa validitas satu norma tunggal itu bergantung pada keberlakuannya. Satu norma masih tetap valid sepanjang merupakan bagian dari tata aturan yang valid. Ketidakberlakuan suatu norma namun tetap valid karena dan sepanjang menjadi bagian dari rantai pembuatan dari suatu sistem hukum yang valid (Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006:107).

Konsep validitas itu dapatlah dipahami dengan mempelajari empat arti yang diberikan oleh Kelsen, yaitu: Suatu norma eksis dengan kekuatan mengikat; Norma partikuler tersebut dapat diidentifikasi sebagai bagian dari suatu tata hukum (*legal order*), yang berlaku (*efficacious*); Suatu norma dikondisikan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hirarki norma; Suatu norma yang dijustifikasi kesesuaiannya dengan norma dasar (Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006:108).

Analisis hukum, yang mana menyingkap karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar, juga menunjukkan suatu kekhususan lebih lanjut dari hukum, yaitu: Hukum mengatur kriterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum itu menentukan cara norma lain dibuat, dan juga isi dari norma tersebut. Sejak suatu norma hukum merupakan valid karena dibuat dengan cara yang mana ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama (Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006:110).

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain, dan norma lain tersebut dapat disebut juga sebagai hubungan super, dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat itu adalah *inferior*. Tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara, bukanlah merupakan sistem norma yang mana dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki *level* berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwasanya pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu (Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003:120).

Peraturan perundang-undangan yang mana secara hierarki berada di atas dianggap sebagai yang benar sehingga peraturan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan (Lihat Hans Kelsen, 2008:332).

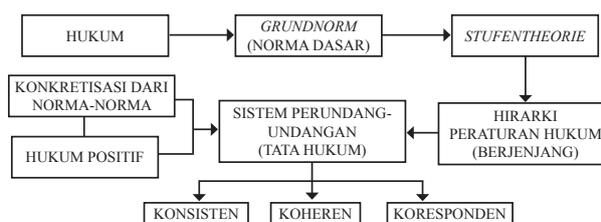
Hukum sebagai suatu sistem norma, yang dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan tertinggi yaitu norma dasar (*Grundnorm*). *Grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. *Grundnorm* memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari hukum (Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2011:109).

Menurut Hans Kelsen, terdapat dua alam yuridis yang berbeda, yaitu *pertama*, ada hal yang di luar yuridis (disebut *metayuridisch*) dan *kedua*, yuridis yang diletakkan dalam lingkungan kaedah-kaedah hukum positif yang terbatas hanya pada tiga macam tingkatan kaedah (Mohammad Koesnoe, 2010:40). Kaedah pertama ialah kaedah dasar (*Grundnorm*) sebagai kaedah yang tertinggi, kaedah yang paling dasar. Kedua adalah kaedah substantif (*Sachnorm*) sebagai kaedah tingkat tengah. Ketiga adalah kaedah kasus (*Kasusnorm*) sebagai kaedah yang ada pada tingkat yang paling bawah (Mohammad Koesnoe, 2010:40).

Norma dasar harus dibersihkan dari anasir-anasir yang bersifat metayuridis, maka harus diletakkan di luar kajian hukum. Dengan menggunakan konsep *Stufentheorie*, Kelsen lalu mengkonstruksi aturan-aturan yang tertib yuridis dengan ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki, mulai dari yang abstrak (*grundnorm*) sampai kepada yang konkret dari sistem perundang-undangan. Dan sistem perundang-undangan itu yang dibangun harus konsisten, koheren dan koresponden. Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang 'seharusnya' berubah menjadi sesuatu yang mana 'dapat' dilakukan (Mohammad Koesnoe, 2010:40).

Norma dasar (*Grundnorm*) itu merupakan induk yang melahirkan peraturan hukum di dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. Jadi antara *Grundnorm* yang ada pada tata hukum masing-masing negara itu berbeda-beda (Achmad Ali, 1996:284).

Berikut ini gambar konstruksi sistem perundang-undangan yang berlaku:



Kajian Asas Preverensi Hukum

Dalam identifikasi 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 (Ahmad Rifai, 2011:90). Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (antinomi hukum), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preverensi), yaitu: *Pertama*, *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; *Kedua*, *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus itu akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan; *Ketiga*, yaitu *Lex posteriori derogat legi priori*, adalah peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama (Sudikno Mertokusumo I, 2002: 33 (selanjutnya ditulis Sudikno Mertokusumo I)).

Menurut P.W. Brouwer sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, dalam menghadapi konflik antar norma hukum, dapatlah dilakukan langkah praktis penyelesaian konflik tersebut, yaitu:

Pertama, Peningkaran (*disavowal*). Langkah ini seringkali merupakan suatu paradoks dengan mempertahankan tidak ada konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika interpretasi sebagai pragmatis. Suatu contoh yang lazim, yaitu membedakan wilayah hukum seperti antara hukum privat dan juga hukum publik dengan berargumentasi bahwasanya 2 (dua) hukum tersebut diterapkan secara terpisah meskipun dirasakan bahwa antara kedua ketentuan tersebut ada konflik norma.

Kedua, yaitu Penafsiran ulang (*reinterpretation*). Dalam kaitan penerapan 3 (tiga) asas preverensi hukum haruslah dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi, yaitu dengan mengikuti asas-asas preverensi, menginterpretasikan lagi norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel

Ketiga, Pembatalan (*invalidation*). Terdapat 2 (dua) macam, yaitu abstrak normal dan praktikal. Pembatalan abstrak normal dilakukan misalnya oleh suatu lembaga khusus, kalau di Indonesia pembatalan

Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Adapun pembatalan praktikal yaitu tidak menerapkan norma tersebut di dalam kasus konkret. Dalam praktik peradilan Indonesia, dikenal dengan mengenyampingkan. Contoh dalam kasus *Majalah Tempo*, hakim mengenyampingkan Peraturan Menteri Penerangan oleh karena bertentangan dengan Undang-Undang Pers.

Keempat, Pemulihan (remedy). Dengan melakukan pertimbangan pemulihan, dapat untuk membatalkan satu ketentuan. Misalnya dalam hal satu norma yang unggul dalam *overrulednorm*. Berkaitan dengan aspek ekonomi, maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, dengan memberikan kompensasi (Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009:31).

Kajian Asas Hukum *Lex superiori derogat legi inferiori*

Berdasarkan pendapat Soedikno Mertokusumo, pengertian daripada norma hukum (kaedah hukum) meliputi asas-asas hukum, kaedah hukum dalam arti sempit atau nilai (*norm*) dan peraturan hukum konkrit (Sudikno Mertokusumo II, 1996:4). Asas hukum itu sebenarnya merupakan suatu pemikiran dasar yang melatarbelakangi lahirnya suatu norma. Satjipto Rahardjo mengemukakan asas hukum atau prinsip hukum itu merupakan jantungnya peraturan hukum, hal ini dikarenakan prinsip hukum atau asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut (Satjipto Rahardjo, 2006:45).

Asas hukum layak juga disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya prinsip hukum atau asas hukum ini, maka hukum itu tidak sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan, hal itu disebabkan karena asas hukum itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis (Satjipto Rahardjo, 2006:45). Karena prinsip hukum atau asas hukum mengandung tuntutan etis, maka merupakan jembatan antara peraturan-peraturan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Melalui asas hukum ini peraturan-peraturan hukum itu berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan yang etis (Satjipto Rahardjo, 2006:45).

Dalam praktik, sering didapati peraturan hukum itu ketinggalan dengan adanya peristiwa konkrit, dalam artian bahwa ketika terdapat suatu peristiwa konkrit maka seringkali peraturan yang ada kurang memadai. Dalam hal demikian maka prinsip hukum

dapat dijadikan dasar dalam pemecahan masalah. Yohanes Sogar Simamora mengemukakan bahwa prinsip-prinsip hukum itu diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan aturan hukum dan sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul manakala aturan hukum yang tersedia tidak memadai (Yohanes Sogar Simamora, 2005: 22). M. Hadi Subhan mengemukakan bahwasanya prinsip hukum itu dapat pula dijadikan dasar bagi hakim dalam menemukan hukum terhadap kasus-kasus yang mana dihadapi ketika tidak dapat untuk merujuk norma hukumnya (M. Hadi Subhan, 2006: 35). Prinsip hukum atau asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggalinya sampai pada asas-asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis pada peraturan-peraturan hukum (Satjipto Raharjo, 2006:47).

M. Johannes Sapteno mengemukakan bahwasanya adanya asas substansial yakni asas yang terkait dengan landasan pembentukan undang-undang khususnya mengenai materi muatannya. Asas substansial ini bersifat terbuka dan merupakan landasan pemikiran dalam perumusan materi muatan undang-undang (Marthinus Johannes Sapteno, 2007:1). Di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat keterkaitan yang erat antara nilai, asas atau prinsip dan norma. Nilai mempunyai andil dalam membentuk asas atau prinsip dan selanjutnya asas atau prinsip akan melahirkan norma (Marthinus Johannes Sapteno, 2007:9). Asas atau prinsip substansial merupakan tumpuan atau fondasi yang mana akan menjadi titik tolak berpikir dan akan dijadikan pedoman dalam perumusan materi untuk suatu peraturan perundang-undangan (Marthinus Johannes Sapteno, 2007:8).

Asas hukum itu bukanlah kaedah hukum yang konkrit, melainkan merupakan suatu latar belakang peraturan yang konkrit dan juga bersifat umum atau abstrak. Memang pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau dalam pasal-pasal (Sudikno Mertokusumo, 2002:33), misalnya asas hukum *Lex superiori derogat legi inferiori*. Asas hukum itu sifatnya adalah umum, tidaklah hanya berlaku bagi suatu peristiwa khusus tertentu saja. Oleh karena bersifat umum, maka asas hukum itu membuka kemungkinan penyimpangan-penyimpangan atau juga pengecualian-pengecualian. Sesuatu yang umum sifatnya itu selalu membuka

kemungkinan penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-pengecualian. Karena penyimpangan-penyimpangan ataupun pengecualian-pengecualian itulah maka ketentuan umumnya itu mempunyai kedudukan yang kuat, dibenarkan. Dengan adanya kemungkinan penyimpangan atau pengecualian itu maka sistem hukumnya luwes tidak kaku (Sudikno Mertokusumo II, 1996:7-8). Dapatlah dibayangkan bilamana tidak dimungkinkan adanya pengecualian atau penyimpangan maka sistem hukumnya akan kaku. Asas *Lex superiori derogat legi inferiori* berarti aturan hukum yang lebih tinggi kedudukannya akan melumpuhkan peraturan hukum yang mempunyai kedudukan yang lebih rendah. Kalau asas hukum *Lex superiori derogat legi inferiori* itu diterapkan secara kaku tentu akan mengedepankan kepastian hukum. Disinilah menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum bisa terjadi harus mengalahkan terhadap kepentingan yang lebih luhur (Sudikno Mertokusumo II, 1996:8).

Kepastian hukum sudah merupakan cap dagang manakala orang berbicara mengenai hukum. Hukum selalu dibicarakan dalam kaitan dengan kepastian hukum dan oleh karena itu, kepastian hukum sudah menjadi primadona dalam wacana mengenai hukum. Kepastian hukum itu merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum, maka datanglah kepastian (Satjipto Rahardjo, 2008:77). Gustav Radbruch menawarkan nilai-nilai dasar di dalam hukum, yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Ternyata dalam diri hukum sendiri sudah terkandung potensi untuk bergejolak dan penuh dengan suasana ketegangan. Kepastian dibatasi oleh keadilan dan kemanfaatan dan begitu seterusnya dengan kedua nilai dasar yang lain yang saling membatasi. Menurut Gustav Radbruch bahwa kepastian berpotensi untuk dapat bertabrakan dengan keadilan dan kemanfaatan sosial, keadilan berpotensi untuk mengalami konflik dengan kepastian dan juga kemanfaatan, sedang tuntutan terhadap kemanfaatan pada suatu ketika akan bertabrakan dengan keadilan dan kepastian (Satjipto Rahardjo, 2008:81). Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk masyarakat.

Otonomi Daerah Beserta Kegiatan Perencanaan Pembangunan

Perencanaan harus dilakukan karena keterbatasan sumber daya. Adalah wacana yang penuh polemik di negara-negara berkembang telah mencapai tahap perkembangan tertentu, apa aktivitas pembangunan

lalu harus tetap dan terus dilaksanakan berdasarkan rencana otoritas sentral (pemerintah pusat)? Ataukah aktifitas itu harus segera dipercayakan lewat proses otonomi dalam tataran yang lebih terdesentralisasi. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pembangunan itu dilakukan dengan suatu proses demokratisasi. Demokratisasi itu merupakan suatu proses untuk merealisasi dan/atau menyempurnakan kehidupan demokrasi. Proses ini muncul sebagai kebutuhan dan masalah apabila kehidupan bernegara yang demokratis ternyata belum terwujud sebagaimana yang diharapkan (Soetandyo Wigjosoebroto, 2002:525).

Demokratisasi yang terjadi sejak adanya reformasi pada tahun 1998 dicirikan adanya agenda otonomi daerah. Otonomi daerah yang dilaksanakan melalui prinsip desentralisasi telah mendapat dukungan politis secara penuh dan menimbulkan berbagai ekses, antara lain berkembangnya daerah-daerah yang beragam, indikasi etnonasionalisme, gejala pemilahan sosial sampai dengan adanya indikasi separatisme. Ekses dari implementasi otonomi daerah itu telah sampai kondisi yang sangat mengkhawatirkan yang secara sistemik akan menyulitkan eksistensi NKRI. Gejala atas ekses tersebut dapat dirangkum dalam suatu persoalan yaitu ketimpangan hubungan pusat daerah (Siti Nurbaya, 2011:335-336).

Implementasi hubungan pusat daerah di dalam pelaksanaan otonomi daerah selama ini tidak efektif dan menyimpan banyak persoalan seperti api dalam sekam yang pada suatu saat akan meledak berupa pembangkangan nyata. Salah satu masalah yang mana menonjol terkait dengan koherensi dukungan politik pembangunan nasional yang belum terlaksana dalam satu derap. Masih terjadi program-program nasional yang belum mendapatkan dukungan sepenuhnya dari daerah, demikian pula daerah mengembangkan sendiri konsep-konsep pembangunan yang tidak selalu mengacu pada kebijakan pembangunan nasional (Siti Nurbaya, 2011:337). Dalam mewujudkan hubungan pusat dan daerah yang sinergis dapat dilakukan dengan berorientasi keterbukaan (transparansi), akuntabilitas dan kemanfaatan yang besar bagi rakyat di daerah dan bagi kesatuan nasional (Siti Nurbaya, 2011:375).

Dalam praktek desentralisasi dan otonomi daerah ini bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya itu memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan juga pelimpahan. Joeniarto menyatakan asas desentralisasi sebagai asas bermaksud memberikan

wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri (Joeniarto, 1992:15).

Penyelenggaraan asas desentralisasi menghasilkan daerah otonomi, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang mana menjadi hak atau wewenangnya disebut otonomi daerah. Otonomi menurut Amrah Muslimin berarti pemerintah sendiri (*zelfregering*) (Amrah Muslimin, 1985:4). Memang arti otonomi itu berarti kemandirian, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan, yang menyatakan bahwa otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri (Bagir Manan, 1994:21).

Kebijakan desentralisasi merupakan keputusan yang dianggap terbaik yang perlu diambil bangsa ini. Wacana negara federal sempat marak pada awal-awal era reformasi, namun kian tenggelam seiring dengan diadopsinya unsur-unsur federal di dalam undang-undang otonomi daerah (Winardi, 2008:172).

Para ahli menyebutkan ada banyak faktor mengapa desentralisasi diperlukan antara lain sebagaimana yang dikemukakan oleh Brian C. Smith dengan menyebutkan 6 (enam) faktor, yaitu:

Pertama, Untuk pendidikan politik. Desentralisasi memberikan pemahaman kepada para masyarakat, penyeleksian para wakil rakyat dan juga pentingnya kebijakan, perencanaan dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.

Kedua, Untuk latihan suatu kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam hal pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik serta menyusun anggaran. Dari pemimpin dalam tingkat lokal inilah diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.

Ketiga, Untuk dapat memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain dapat meningkatkan kepercayaan pihak masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapai harmoni sosial, semangat kekeluargaan dan kerukunan, juga stabilitas politik.

Keempat, Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan dari adanya konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik nanti akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal.

Kelima, Untuk memperkuat akuntabilitas publik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih terakses kepada penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggungjawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah.

Keenam, Untuk meningkatkan kepekaan kaum elit akan kebutuhan masyarakat. Sensitifitas pemerintah meningkat dikarenakan perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan juga agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif (Abdul Gaffar Karim (ed), 2003:78-79).

Sedangkan berdasarkan Chemma dan Rondinelli menyatakan ada beberapa alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, antara lain:

Pertama, Desentralisasi dapat merupakan cara untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan itu dapatlah dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen. *Kedua*, Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitifitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang baik, sehingga dengan demikian itu akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang mana lebih realistik dari pemerintah. *Ketiga*, Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, dan keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah. *Keempat*, Struktur pemerintahan yang mana didesentralisasikan itu diperlukan karena untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itulah dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah. *Kelima*, Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam

memelihara sistem politik (A. Syauckani H.R., Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasjid, 2002:32-35).

Pengaturan Perencanaan Pembangunan: Unifikasi versus Pluralistik

Landasan atau juga dasar peraturan perundang-undangan secara yuridis selalu peraturan perundang-undangan dan tidak ada hukum lain yang dijadikan dasar yuridis kecuali peraturan perundang-undangan. Kebijakan daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah secara hirarkis diakui oleh Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan yang diterapkan di Indonesia sebenarnya didasarkan pada *Stufentheorie* dari Hans Kelsen. Asas preferensi yang mana berlaku dalam konteks ini adalah *lex superior derogate legi inferior*, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan (menderogasi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Materi muatan Perda dapat dikemukakan, bahwa materi muatan Perda pada dasarnya adalah: *Pertama*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, sebab kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah, yakni karakter 'nyata' dan yang lainnya adalah seluas-luasnya dan bertanggungjawab); *Kedua*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan tugas pembantuan; *Ketiga*, penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 136 ayat 4 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ada pembatasan terhadap peraturan daerah, yakni Perda dilarang bertentangan dengan: kepentingan umum; dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan pembatasan terhadap Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 146 ayat 2, yakni Peraturan Kepala Daerah itu dilarang bertentangan dengan: kepentingan umum; Perda; dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemberian otonomi diarahkan kepada beberapa hal, yaitu: *Pertama*, dari aspek politik pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokrasi. *Kedua*, dari aspek manajemen suatu pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan

daya guna suatu penyelenggaraan pemerintahan, terutama terutama memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi dan menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pemerintah dalam proses pertumbuhan di daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat. *Keempat*, dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapai kesejahteraan rakyat yang meningkat (Zudan Arif Fakrulloh, 2011:79-80).

Pemerintah daerah menjalani otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai suatu urusan pemerintah (Pasal 18 ayat 5 UUD 1945). Daerah dalam melaksanakan pemerintahan menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (Pasal 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004). Dalam negara yang menggunakan prinsip desentralisasi maka makna dan tujuan pembangunan tersebut juga menjadi pelaksanaan desentralisasi. Secara teoritis, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat lokal. Dengan pemahaman itu, maka desentralisasi dan otonomi daerah memberikan kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan juga masyarakat daerah untuk mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat (Zudan Arif Fakrulloh, 2011:90-91).

Dalam sistem pemerintahan saat ini, yaitu dengan otonomi daerah yang luas, harapan untuk tercapai adanya harmonisasi (catatan: harmonisasi berasal dari kata harmoni, yang berarti keselarasan, kecocokan, keserasian (M. Dahlan al Bary, 1995:185). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) diartikan suatu upaya untuk mencari keselarasan. Dalam *Coolins Cobuild Dictionary* (1991) terdapat kata *harmonious* dan *harmonize* dengan penjelasan sebagai berikut: *-A relationship, agreement etc. That is harmonious is friendly and peaceful. - Things which are harmonious have parts which make up an attractive whole and which are in proper proportion to each other. -When people harmonize, they agree about issues or subjects in a friendly, peaceful ways; siutable, reconcile. -If you harmonize two or more things, they fit in each other is part of a system, society etc.* Oleh Ahmad M. Ramli dinyatakan bahwa unsur-unsur yang dapat ditarik dari perumusan pengertian harmonisasi, antara lain: 1. Adanya hal-hal yang bertentangan, kejanggalan; 2. Menyelaraskan hal-hal yang bertentangan secara

proporsional agar dapat membentuk suatu sistem; 3. suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan; 4. kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan luhur (Ahmad M. Ramli, 2008:4).

Harmonisasi daripada pengaturan perencanaan pembangunan tidak bisa terlaksana karena beberapa alasan. *Pertama*, adanya perbedaan tujuan antara perencanaan pembangunan nasional (RPJM Nasional dan RKP), perencanaan pembangunan daerah (RPJM Daerah dan RKP). Perbedaan terjadi bukan pada tataran makro yaitu agar mencapai masyarakat yang adil dan makmur, baik secara nasional maupun di setiap daerah, akan tetapi pada tataran lebih mikro. Tujuan perencanaan pembangunan nasional adalah menyelesaikan masalah-masalah yang kerap terjadi pada skala nasional. Analogi dengan itu, tujuan dari perencanaan pembangunan daerah itu adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi pada skala daerah. Masalah nasional tentunya tidak sama dengan masalah daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintahnya sudah memberikan petunjuk mengenai kewajiban masing-masing tingkatan dari pemerintahan. *Kedua*, dengan proses penentuan kepala pemerintahan yang melalui pemilihan umum, baik nasional, ataupun daerah, maka setiap kepala daerah mempunyai kewajiban melaksanakan program-program yang ditawarkan saat kampanye untuk mewujudkan visi dan misinya. Program-program dari kepala pemerintahan terpilih ini tidak bisa sinkron walaupun sudah dilakukan upaya untuk itu, yaitu dengan memberi informasi sebanyak-banyaknya mengenai undang-undang RPJP Nasional bagi calon presiden dan Peraturan Daerah RPJP Daerah bagi calon gubernur, sementara RPJP Daerah ini diharapkan merupakan penjabaran dari RPJP Nasional. Ketidaksamaan program antara pusat dan daerah terjadi karena masalah-masalah yang dihadapi berbeda, yang membutuhkan solusi yang berbeda. *Ketiga*, walaupun aturan undang-undang mengharuskan RPJM Daerah harus sinkron dengan RPJM Nasional, termasuk juga untuk RKP. Instansi pusat yang harus memeriksa setiap RPJM Daerah mengenai kesesuaiannya dengan RPJM Nasional, maka akan mengalami kesulitan, bagaimana dari perencanaan daerah itu sinkron dengan perencanaan pusat. Walaupun ditemukan beberapa ketidaksesuaian, maka langkah berikutnya yaitu dengan mengharuskan diadakannya perubahan terhadap perencanaan daerah tersebut. Hal ini tentu memakan waktu dan energi

yang banyak, terutama saat berhadapan dengan DPR Daerah. *Keempat*, RPJM Nasional bukanlah suatu perencanaan yang tidak dapat diubah. Beberapa hal dapat mengharuskan pemerintah merevisi RPJM Nasional, misalnya merubah asumsi makro, merubah kondisi atau juga lingkungan eksternal dan internal, kejadian bencana alam, perkembangan pemikiran, dan sebagainya. Perubahan RPJM Nasional (agar terjadi keterpaduan) perlu diikuti dengan perubahan RPJM Daerah Propinsi, dan seterusnya. Ini tentunya bukan hal yang mudah. Berdasarkan pertimbangan di atas, maka upaya mensinkronkan RPJM Nasional dengan RPJM Daerah adalah keinginan yang baik namun barangkali sulit dilakukan.

Dengan melakukan upaya-upaya kekhawatiran tersebut mudah-mudahan tidaklah terjadi. Upaya-upaya tersebut adalah sebagai berikut ini: *Pertama*, pelaksanaan program dan juga kegiatan pemerintah pusat harus konsekuen, yang mana sesuai dengan tingkatan pemerintahannya. Tidak ada kesamaan program/kegiatan Kementerian/Lembaga dengan program/kegiatan dari pemerintah daerah. *Kedua*, pemerintah daerah perlu dianggap oleh pemerintah pusat sebagai mitra pembangunan daripada sebagai pelaksana program pusat di daerah. Dengan demikian, pemerintah pusat perlu untuk memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai RPJM dan RKP, termasuk juga Kementerian atau Lembaga perlu memberikan informasi mengenai kegiatan mengenai Renstra dan Renja. Semua informasi ini diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk menyusun RPJM Daerah dan RKP Daerah sesuai kepentingan masing-masing dan juga dengan mempertimbangkan kepentingan nasional. Pemberian informasi yang lengkap diharapkan distorsi yang mana tidak perlu diharapkan dapat dikurangi. *Ketiga*, penyediaan ruang untuk menampung aspirasi rakyat dan pemda oleh pemerintah pusat. Hal ini dapat dilakukan dengan: membahas perencanaan pembangunan nasional antara presiden dengan para kepala daerah; mengakomodasi secara rasional usulan DPR dan DPD saat membahas RPJM Nasional/RAPB Nasional; menyelenggarakan konsultasi publik dalam hal untuk membahas rencana-rencana atau isu-isu pembangunan; membuka forum komunikasi melalui internet untuk dapat menampung pendapat para publik mengenai rancangan rencana, dan lain-lain. *Keempat*, pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional yang mana tentu diperlukan keterlibatan dari pemerintah daerah, dan juga diupayakan dengan cara membuat kebijakan khusus yang disertai dana dan juga petunjuk pelaksanaan (juklak) dan pertanggungjawaban.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan perencanaan pembangunan daerah dikonstruksikan sebagai aturan-aturan yang tertib yuridis dengan cara ditentukan jenjang perundang-undangan secara hierarki, sehingga bila berdasarkan *Stufentheorie* semestinya tidak boleh bertentangan dengan pengaturan akan perencanaan pembangunan nasional. Namun, kalau melihat bahwa suatu sistem perundang-undangan itu yang dibangun haruslah konsisten, koheren juga harus koresponden, maka pengaturan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tujuannya adalah untuk dapat menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi pada skala daerah. Dengan demikian, dengan melihat sistem perundang-undangan yang dibangun harus koresponden, maka harmonisasi (keselarasan, kecocokan, keserasian) pengaturan dari perencanaan pembangunan nasional dan daerah tidak harus terjadi, terlebih karena adanya pelaksanaan asas desentralisasi dalam wujud otonomi daerah. Oleh karena itu, pengaturan perencanaan pembangunan di daerah menuju ke arah pluralistik.

Penggunaan asas hukum *Lex superiori derogat legi inferiori* diterapkan secara kaku dalam hubungan antara pengaturan perencanaan pembangunan skala nasional (*lex superior*) dan pengaturan perencanaan pembangunan skala daerah (*lex inferior*) tentu akan mengedepankan kepastian hukum, sehingga dapat menggeser kepentingan yang lebih luas. Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk masyarakat.

Rekomendasi

Keselarasn tujuan pembangunan antara pusat dan daerah perlu diupayakan dengan mengintensifkan komunikasi, memperlakukan daerah sebagai mitra kerja, mempertegas kewajiban atau tanggungjawab antara pusat dan juga daerah, melakukan kerjasama formal yang mana khusus untuk mencapai tujuan atau menyelesaikan masalah tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A. Syaekani, H.R., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasjid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ali, Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Cet. I, Jakarta: Chandra Pratama.
- Al Bary, M. Dahlan, 1995, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Yogyakarta: Arkola.

- Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti (eds), 2011, *Memahami Hukum (Dari Konstruksi Sampai Implementasi)*, Cet. II, Jakarta: Rajawali Press.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Cet. I, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Dimiyati, Khudzaiyah, 2004, *Teorisasi Hukum (Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Indonesia 1945-1990)*, Cet. II, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Fakrulloh, Zudan Arif, 2011, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Cet. II, Jakarta: Rajawali Press.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, 2009, *Argumentasi Hukum*, Cet. IV, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Karim, Abdul Gaffar (ed), 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kelsen, Hans, 2008, *Dasar-dasar Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media.
- Koesnoe, Mohammad, 2010, *Dasar dan Metode Ilmu Hukum Positif*, Cet. I, Surabaya: Airlangga University Press.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet. I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mertokusumo, Sudikno, 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cet. I, Yogyakarta: Liberty.
- _____, 1996, *Penemuan Hukum (Suatu Pengantar)*, Cet. I, Yogyakarta: Liberty.
- Muslimin, Amrah, 1985, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Cet. I, Bandung: Alumni.
- Paton, G.W., 1972, *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford University Press.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2011, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum (Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman)*, Cet. IV, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, Cet. II, Jakarta: Kompas.
- Ramli, Ahmad M. 2008, *Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Makalah Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja 2008 oleh Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional di Jakarta tanggal 11-13 Maret 2008.

-
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wiyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. III, Bandung: Mandar Maju.
- Rifai, Ahmad, 2011, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cet. II, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sapteno, Marthinus Johannes, 2007, *Perumusan Asas-asas Substansial dan Fungsinya dalam Pembentukan Undang-Undang*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.
- Sarundajang, Sinyo H., 1997, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Simamora, Yohanes Sogar, 2005, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Subhan, M. Hadi, 2006, *Prinsip Hukum Kepailitan di Indonesia*, Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Wigjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cet. I, Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- Winardi, 2008, *Dinamika Politik Hukum (Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah)*, Cet. I, Malang: Setara Press.
- Peraturan Perundang-undangan:**
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.