

**KEWENANGAN GUBERNUR DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI
IMPLEMENTASI PEMBERLAKUAN
OTONOMI DAERAH¹**

Oleh : Ronald M. M. Goni²

ABSTRAK

Pemberlakuan otonomi daerah lewat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian di ubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin mempertegas kewenangan daerah dalam pembuatan produk hukum daerah baik peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk membentuk produk hukum semakin mempertegas Indonesia adalah Negara hukum. Penyerahan dan/atau pemberian kewenangan urusan pemerintahan pada Pemerintah Daerah untuk membuat produk hukum daerah tentu tidak mudah karena akan muncul persoalan-persoalan yuridis terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Diantaranya, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Aspek lain menyangkut pengawasan terhadap peraturan daerah baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota yang belum maksimal, belum lagi terbatasnya perancang peraturan perundang-undangan di daerah (Legal Drafter) dalam merancang Peraturan Daerah. Selanjutnya yang menjadi masalah yang belum terpecahkan yaitu kewenangan gubernur yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam membatalkan suatu peraturan daerah kabupaten/kota dengan keputusan gubernur.

Kata Kunci : Kewenangan Gubernur, Pembentukan Peraturan Daerah, Implementasi Pemberlakuan Otonomi Daerah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyerahan dan/atau pemberian kewenangan urusan pemerintahan pada Pemerintah Daerah untuk membuat produk hukum daerah tentu tidak mudah karena akan

muncul persoalan-persoalan yuridis terkait dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Aspek yang penting yang selalu menjadi persoalan yaitu sinkronisasi dan harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan-peraturan yang ada di daerahnya baik peraturan Menteri (PERMEN) baik Peraturan Presiden (PERPRES) maupun Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang. Aspek lain menyangkut pengawasan terhadap peraturan daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga pengawasan dari Pemerintah Pusat pada satuan-satuan pemerintahan di daerah dalam kerangka negara kesatuan diperlukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan keserasian antara tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pengawasan dari Pemerintah Pusat tersebut diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dikenal dengan pengawasan represif.

Dalam rangka mensinkronisasi peraturan-peraturan baik di Pusat dan Daerah dibentuklah UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar utama dalam semua penyusunan produk hukum Pemerintah baik Pusat maupun Daerah. Tetapi seringkali karena terbatasnya perancang peraturan perundang-undangan di daerah (Legal Drafter) membuat aturan-aturan yang dibuat di daerah bertentangan dengan aturan yang ada di Pusat. Mekanisme pengangkatan DPRD masih mempunyai banyak kelemahan dalam penjurangan calon legislative yang dihasilkan dari proses politik melalui demokrasi yang tidak mendukung fungsinya sebagai perancang undang-undang berdasarkan persetujuan bersama eksekutif.

Pasal 251 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ayat 2 berbunyi "Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Artinya dalam penyusunan

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 13202108043

Peraturan Daerah kab/kota selain harus memenuhi ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan haruslah tidak tumpang tindih dengan aturan yang lebih tinggi karena melanggar mekanisme pembentukan suatu Peraturan Daerah.

Pembatalan Perda oleh Gubernur yang telah disetujui bersama oleh daerah yaitu pihak eksekutif dan legislative yang telah memakan waktu dan biaya yang tak kurang masih menjadi perdebatan dan belum ada solusinya. Dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu Pemerintah melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah kewenangan Gubernur dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai Implementasi pemberlakuan Otonomi Daerah ?
2. Bagaimanakah prosedur pemberlakuan dan pembatalan perda oleh Gubernur dalam Implementasi pemberlakuan otonomi daerah ?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji tentang kewenangan gubernur dalam pembentukan peraturan daerah sebagai implementasi pemberlakuan otonomi daerah untuk mengetahui bagaimanakah kewenangan gubernur dalam pembentukan perda dan bagaimanakah prosedur pemberlakuan dan pembatalan perda oleh gubernur.

Dalam penelitian ini diteliti mengenai Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah sebagai implementasi dari Otonomi Daerah maka penelitian menggunakan metode Penelitian Hukum Normatif. Yang terfokus pada kajian normatif Peraturan Daerah, perhatian pada permasalahan yang telah dikemukakan di pendahuluan. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan yuridis-normatif,

digunakan untuk menganalisis kaidah-kaidah hukum yang ada dalam data hukum yang terkait dengan pengaturan dan pelaksanaan pengawasan terhadap peraturan daerah dalam rangka menemukan asas-asas dan konsepsi-konsepsi serta dasar-dasar pemikiran yang berhubungan dengan penelitian ini.

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Gubernur dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Implementasi Pemberlakuan Otonomi Daerah.

Dalam sistem Negara Kesatuan Gubernur berkedudukan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat atau yang dikenal dengan dekonsentrasi. Dengan kewenangan tersebut Gubernur adalah Kepala Daerah dan mempunyai posisi penting dalam pemerintahan dikaitkan dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah sesuatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat *subordinat* terhadap pemerintah pusat.³ Format negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dan daerah di Republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa daerah adalah kaki-tangan pemerintah pusat.⁴

Kedudukan Gubernur berdasarkan prinsip dekonsentrasi sangat penting dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Perkembangan hubungan pusat dan daerah senantiasa mengalami dinamika (pasang surut). Dinamika hubungan tersebut secara umum terdapat dua kecenderungan. *Pertama*, suatu hubungan yang sifatnya sentralistik, yang didasarkan pada pemikiran bahwa gerak kemajuan tingkat nasional hanya akan terjadi jika pemerintah pusat memegang kendali penuh dan segala sesuatunya diatur secara terpusat, untuk meraih efisiensi dan efektivitas.

³ Atnrah Muslitnio, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hal.

⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Op-cit*, hal. 52.

Kedua, suatu hubungan yang desentralistik mengacu pada kenyataan bahwa pemusatan kekuasaan otomatis hanya memberikan keuntungan pusat, daerah jauh dari hal tersebut dan semakin terpinggirkan. Otoritas kekuasaan dan kewenangan yang tinggi pada pemerintah pusat memberikan jalan sentralisasi bersemai dalam wujud eksploitasi daerah, dengan dalil demi kepentingan nasional.

Penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I. Umum angka 4 menjelaskan Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah yaitu mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan/Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, Presiden sebagai penanggungjawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.⁵

Disamping itu, dalam penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I. Umum angka 8 dijelaskan juga tentang Perda yaitu dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.⁶

⁵ Lihat Penjelasan Atas UU. Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Bab I. angka 4.

⁶ Lihat Penjelasan Atas UU. Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda Bab I angka 8.

Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyebutkan prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat/masyarakat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang nyata telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat/masyarakat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Gubernur adalah Kepala Daerah yang mengimplementasikan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sejalan dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah.

Gubernur memegang 2 fungsi sebagai perpanjangan Pemerintah Pusat dan Sebagai Kepala Daerah merupakan hal yang paling

menentukan dalam terwujudnya otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah yang baik. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut: "Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar arahan, bimbingan, pelatihan pengendalian, Wilayah Daerah bukan Cuma wilayah darat yang menjadi kewenang Gubernur tetapi wilayah laut baik yang menjadi kewenangan Provinsi maupun Kabupaten Kota. Memperhatikan konteks nasional mengenai bentuk Negara Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki lebih dari 17.508 luas wilayah perairan laut lebih dari 75 % dan panjang garis pantai mencapai 81.000 km. Dengan luas daratan Indonesia mencapai 1,9 juta km² dan luas perairan laut kurang lebih 7,9 juta km² hingga sebanyak 22 persen dari total penduduk Indonesia dengan rakyat yang mayoritas bergerak dalam bidang kelautan maka masyarakat banyak mendiami di wilayah pesisir artinya bahwa daerah pesisir merupakan salah satu pusat kegiatan ekonomi nasional melalui kegiatan seperti perikanan laut, perdagangan, budidaya perikanan (*aquakultur*), transportasi, pariwisata, pengeboran minyak dan sebagainya. Perlu diketahui bahwa secara biologis wilayah pesisir merupakan lingkungan bahari yang paling produktif dengan sumber daya maritim utamanya untuk perlindungan dan pengelolaan sumber daya laut dan pesisir

secara berkelanjutan merupakan bagian penting dalam strategi pembangunan untuk meningkatkan daya saing nasional.⁷

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 mengatakan/mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah (Perda), diantaranya adalah: Peraturan Daerah (Perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lanjut peraturan penmdang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan.

Di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik yang bersifat substansial maupun yang berupa cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut. Tidak demikian halnya di bidang tugas pembantuan, di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah (Perda) tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, tetapi terbatas pada pengaturan tentang cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Meskipun terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan naniun daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan yang diwujudkan pengaturannya ke dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Substansi Peraturan Daerah (Perda) di Bidang Otonomi dalam konteks ketentuan pasal 10 Undang-undang No. 23 Tahun 2014, maka di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan kecuali urusan-urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, setta kewenangan bidang lain. Dengan begitu Peraturan Daerah (Perda) secara substansial mengatur urusan pemerintahan yang sangat luas, sejalan dengan kehendak Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah kabupaten dan daerah kota (pasal 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014) dengan sendirinya substansi Peraturan Daerah (Perda) kabupaten dan kota jauh lebih

luas. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) propinsi. Meskipun sama-sama merupakan daerah otonom, namun kewenangan propinsi sebagai daerah otonom lebih terbatas dibandingkan dengan kewenangan kabupaten dan kota yang juga sebagai daerah otonom. Kewenangan propinsi hanya terbatas pada:

- a. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota;
- b. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;
- c. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.

Atas dasar itu, maka dengan sendirinya pula Peraturan Daerah (Perda) propinsi substansinya hanya terbatas mengatur ketiga hal tersebut. Dengan berdasar kepada ketentuan di atas, maka dapat dikatakan bahwa baik daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota adalah sama-sama merupakan daerah otonom. Perbedaannya lebih terletak pada substansi kewenangannya masing-masing sebagai daerah otonom yang berakibat pula pada perbedaan substansi kewenangan yang diatur pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing. Hal yang terakhir ini perlu dipahami dengan baik dan hati-hati di dalam menuangkan kewenangan masing-masing daerah ke dalam bentuk hukum Peraturan Daerah (Perda). Sebab bila tidak dilakukan dengan hati-hati hal yang demikian itu potensiai menimbulkan konflik kewenangan, khususnya antara propinsi dengan kabupaten dan kota. Bagi propinsi, lingkup kewenangannya jelas, yaitu hanya terbatas pada ketiga hal yang tersebut di atas. Daerah kabupaten dan kota pun harus hati-hati pula di dalam menerjemahkan kewenangannya yang luas tersebut ke dalam Peraturan daerah (Perda). Sebab, banyak di antara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak hanya berdimensi lokal, tetapi juga nasional, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup. Bahkan, di antaranya ada yang berdimensi internasional, tidak hanya nasional, apalagi lokal seperti perhubungan. Ada unsur-unsur dari urusan tersebut yang harus diatur, bahkan

⁷(Mukhtasor, *Pencemaron Pesisir dan Laut*, (Jakarta: Pradaya Paramita, 2007), hal 2.).

diselenggarakan secara nasional, tidak secara lokal.

2. Prosedur Pemberlakuan dan Pembatalan Perda oleh Gubernur dalam Implementasi pemberlakuan Otonomi Daerah.

Persoalan normative yang terkait dengan pembatalan peraturan daerah oleh Gubernur terkait dengan kewenangan legislasi yang ada pada Gubernur. Kewenangan legislasi yang ada pada Gubernur yaitu kewenangan menetapkan produk hukum dalam Tata Urutan Perundang-Undangan. Produk Hukum dari Gubernur sesuai tata urutan perundang-undangan yaitu Keputusan Gubernur⁸. Apakah Keputusan Gubernur bisa membatalkan Peraturan Daerah?. Masalah normative ini tidak mudah dipecahkan berbeda dengan masalah prolitik yang menyangkut sentralisasi dan desentralisasi untuk membatalkan suatu peraturan daerah yang kedudukan lebih tinggi tidak mudah bagi Gubernur yang mempunyai kewenangan legislasi sampai pada Pergub yang lebih rendah dari Perda. Kalau hal ini terjadi merupakan pelanggaran asas hukum dan dalil hukum "*Lex Superiori The Rogart Lex Inperiori*"

Landasan normative tata urutan perundang-undangan sudah ditetapkan sesuai dengan teori Stufenbau yaitu menyangkut tata urutan norma yang tidak boleh dilangkahi dan dilanggar. Menurut Hans Kelsen, sumber pedoman-pedoman objektif tersebut bersumber dari *grundnorm* (norma dasar). *Grundnorm* menyerupai sebuah pengandaian tentang tatanan yang hendak diwujudkan dalam hidup bersama (dalam hat ini negara).⁹ Dengan menggunakan ajaran *Stufenbauteori*, ia berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah hierarkis dari hukum di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber dari ketentuan hukum yang lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan yang lebih tinggi adalah *grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotesis. Ketentuan yang lebih rendah

adalah lebih konkret daripada ketentuan yang lebih tinggi¹⁰. Sebagai contoh, dapat di lihat pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 angka 1, yang menetapkan hirarkhi dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
 - c. Peraturan Pemerintah,
 - d. Peraturan Presiden,
- Peraturan Daerah, meliputi : (Pasal 7 angka 2, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- a). Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur,
 - b) Peraturan Daerah Kabupaten Kota yaitu Peraturan Daerah yang dibuat atas usul Pemerintah Daerah atau inisiatif eksekutif maupun peraturan daerah yang merupakan usul dari DPRD inisiatif legislative.

Kewenangan Gubernur membatalkan Perda dalam perspektif normative merupakan kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Gubernur untuk membatalkan suatu peraturan daerah. Kewenangan berupa kemampuan yang diberikan oleh hukum *het verrichten van paalde rechtshandelingen*" kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu (*idem*, hal. 100-101) dan azas-azas yang mesti dipatuhi dan dijalankan dalam pelaksanaan undang-undang baik secara vertikal maupun horizontal.¹¹

Masalah pembatalan Peraturan yang lebih tinggi (Peraturan Daerah oleh Gubernur) sangat bertentangan dengan konsep-konsep stufenbau theory. Dalam pelaksanaan konsep stufenbauteori diatas, maka peraturan-peraturan negara di dalam keberlakuannya

⁸ Pasal 251 ayat 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ (Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal. 127).

¹⁰ (Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2007), hal. 61).

¹¹ (Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 234).

berpedomen pada asas-asas perundang-undangan. Asas dapat diartikan sebagai aksioma yang member! jalan pemecahannya jika sesuatu aturan diperlakukan atau aturan yang mana harus diperlakukan bila terjadi bentrokan beberapa aturan dalam pelaksanaannya.¹²

Pembentukan Peraturan Daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan perundang-undangan¹³. Tahap Perencanaan seperti disebutkan dalam Pasal 239 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

1. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
2. Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah.
3. Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.
5. Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. APBD.
6. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:
 - a. penataan Kecamatan; dan
 - b. penataan Desa.
7. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konfil, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintahan Daerah;
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Tahap Penyusunan berdasarkan Pasal 240 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda.
2. Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah;
3. Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tahapan Pembahasan sesuai dengan Pasal 241 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, yaitu :

1. Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat pembicaraan.
3. Pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Tahapan Penetapan¹⁴, sebagai berikut:
 1. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada

¹²(Faded All, *Hukum Tata Pemertntahan dan Proses Legislatif Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996), bal. 197).

¹³ Pasal 237 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ Pasal 242 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.
2. Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
 3. Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda.
 4. Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda.
 5. Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima.
 6. Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah.
 7. Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
 8. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah".
 9. Pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum

pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Selanjutnya, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri. Untuk itu ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri¹⁵.

Tahap Pengundangan Peraturan daerah sesuai dengan Pasal 244 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

1. Perda diundangkan dalam lembaran daerah;
2. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris daerah;
3. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

Tahap Evaluasi Rancangan Perda yang dijelaskan Pasal 245 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
2. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
3. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD,

¹⁵ Pasal 243 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota.

4. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
5. Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

PENUTUP

Kewenangan Gubernur dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai implementasi pemberlakuan otonomi daerah yaitu bersama-sama dengan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan (filosofis) dari Daerah tersebut. Selanjutnya, kewenangan Gubernur dalam konsep kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang terjadi akibat suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Selanjutnya juga gubernur diberikan wewenang dalam menyelenggarakan pemerintahan absolut berdasarkan asas dekonsentrasi.

Gubernur dapat membatalkan perda kabupaten/kota melalui Peraturan Gubernur adalah hanya dalam konteks gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (asas dekonsentrasi) dan agar supaya perda-perda sebelum ditetapkan dievaluasi lebih dahulu oleh gubernur, selain itu juga untuk mengontrol

agarsupaya tidak adanya ketimpangan dengan aturan-aturan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan atau kesusilaan.

Dalam hal pembatalan peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD yang mempunyai legitimasi demokrasi yang sama dengan Gubernur yang telah dipilih secara langsung yang merepresentasikan masyarakat sebaiknya pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Kota dikembalikan kewenangannya kepada Presiden, ini bertujuan untuk mengantisipasi pengaruh politik di daerah ketika Gubernur berbeda partai politik dengan kepala daerah dan membatalkan Perda secara sepihak tanpa berdasarkan prosedur pembentukan Peraturan Daerah yang berlaku.

Sebaiknya juga Peraturan Gubernur yang dapat membatalkan Perda Kab/Kota itu dicantumkan dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan yaitu dengan merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Atnrah Muslitnio, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2001, hal. 151
- S.J. Wolhaff, *Pengantar Ilmu Hukum, Tata Negara Republik Indonesia*, Timur Mas, Jakarta, 1960, hal. 112.
- Nunung Nuryartono dan Hendri Saporini, "Kesenjangan Ekonomi Sosial dan Kemiskinan", *Ekonomi Konstitusi: Hainan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, eds. Soegeng Sarjadi dan Imam Sugema, Jakarta, hal. 283-284.
- M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954,
- M. Arif Nasution, *Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung.
- Mukhtasor, *Pencemaron Pesisir dan Laut*, (Jakarta: Pradaya Paramita, 2007)

- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan antarahukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Ernest Geller, *Membangun Masyarakat Sipil, Prasyarat Menuju Kebebasan*, Mizao, Bandung, 1994.
- Kranenburg, *Meiding in de Vergelijkende Staatsrechts Wetenschap*, H.D. TjeenleWillink & Zoon N.V. Harlem, 1950.
- Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal. 127.
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2007
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009)
- Faded All, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996).
- Meida KamaAriadno, *Hukum Internasional Hukum yang Hidup*, Jakarta : Diadit Media, 2007.
- Internet :**
<http://www.academia.edu/5042592/>