

**KAJIAN TERHADAP KESELARASAN  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
DAERAH (PERDA) BERDASARKAN  
UNDANG-UDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN<sup>1</sup>**

**Oleh :**  
**Jhosua Answilie Raranta<sup>2</sup>**  
**Debby Telly Antow<sup>3</sup>**  
**Nixon Stenly Lowing<sup>4</sup>**

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keselarasan dalam pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan untuk mengetahui kewenangan terhadap evaluasi suatu peraturan daerah (Perda) yang berlaku. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan kesimpulan: 1. Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi dengan diberlakukan UU No.23 Tahun 2014 perubahan dari UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 250 ayat (2) UU Nomor 23/2014 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. 2. Pengawasan Perda yang tidak sesuai dilakukan melalui mekanisme preventif dan represif. Secara preventif, pengawasan dilakukan sebelum Perda ditetapkan, misalnya dengan menguji rancangan Perda oleh pemerintah pusat untuk memastikan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

**Kata kunci:** *keselarasan, pembentukan Perda*

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Pembentukan peraturan daerah di Indonesia sangat penting karena memungkinkan setiap daerah untuk mengatur urusan internal mereka sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik

setempat. Dengan adanya peraturan daerah, daerah-daerah di Indonesia dapat membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya mereka, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat di daerah tersebut. Perda adalah produk hukum peraturan daerah yang paling penting dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang. Perda biasanya mengatur tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, tata ruang wilayah, tata cara penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta tata cara pengelolaan keuangan daerah. Peraturan daerah yang dikeluarkan oleh kepala daerah dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepala daerah. Perkada biasanya mengatur tentang tata cara penggunaan dan pemanfaatan fasilitas umum, tata cara pengelolaan lingkungan hidup, serta tata cara pengelolaan kesehatan dan sosial. Negara Indonesia sebagai negara hukum maka perlu dibentuk regulasi yang mengatur segala Tindakan pemerintah dan rakyat Indonesia. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari legislasi yang bersangkutan.<sup>5</sup> Sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan hukum Negara. Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar terbagi kedalam dua bagian yakni teori perundang-undangan (*gezetzdebungsteorie*) dan ilmu perundang-undangan.<sup>6</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101396

<sup>3</sup> Dosen Pascasarjana Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Dosen Pascasarjana Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie,, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 27-28

<sup>6</sup> Azis Syamsudin., *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal.2.

Saat ini, susunan hukum diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan tingkatan hukum yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: "Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati /Walikota." Berdasarkan pengertian peraturan daerah tersebut di atas, jelas menyebutkan bahwa kedudukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun di Kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Karena itu, seperti halnya Undang-Undang di tingkat pusat, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulatif atau *executive acts*.<sup>7</sup> Disusunnya Badan-Badan Perwakilan di daerah bukan untuk menyusun dan membentuk ataupun mendirikan negara baru atau merubah Undang-Undang Dasar 1945 baik sebagian maupun keseluruhan, melainkan untuk menegakkan, mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945 serta melaksanakan demokrasi.<sup>8</sup>

Pengalihan sebagian besar kewenangan pemerintahan ke pemerintah daerah, telah menegaskan pemerintah daerah sebagai pelopor utama pembangunan nasional, untuk memperoleh kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Dalam konteks ini, peran dan dukungan daerah dalam pelaksanaan hukum sangat signifikan, terutama dalam membuat regulasi dan perundang-

undangan yang sejalan dengan ketentuan hukum.<sup>9</sup> Perda merupakan bentuk hukum nasional yang didasarkan pada Pancasila dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Saat ini, Perda memiliki posisi strategis karena didukung oleh landasan konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa daerah harus membentuk peraturan daerah untuk menjalankan tugas otonomi daerah dan pemberian bantuan. Itulah sebabnya, saat merumuskan peraturan daerah, perlu memperhatikan aspek teknis dan materi yang didasarkan pada UU P3, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan daerah juga dibentuk dengan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksana Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal tersebut dikaitkan dengan teori hierarki norma, hubungan antar norma yang mengatur pembuatan antar norma yang satu dengan norma lain dapatlah dikatakan sebagai hubungan super dan subordinasi. Norma yang menjadi penentu pembuatan norma lain dikatakan superior dan norma yang dibuat disebut inferior. Fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah tersebut dalam hal ini peraturan daerah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hal ini adalah Undang-Undang.<sup>10</sup> Pada Pasal 58 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan daerah yang diwajibkan untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan

<sup>7</sup> Jimly Assiddiqie,*op.cit*, hal. 32-33

<sup>8</sup> Kansil, C.S.T, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, .hal 12

<sup>9</sup> [https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index\\_artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan](https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index_artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan). Diakses 11 Feb 2024

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2021, hlm.100.

pemantapan konsepsi adalah rancangan peraturan daerah provinsi yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk rancangan perda kabupaten/kota berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.<sup>11</sup>

Pembentukan peraturan daerah itu merupakan suatu pekerjaan yang sulit, karena dituntut kesempurnaan seperti dalam hal sistematis, tatanan bahasa, istilah dan juga banyaknya berbagai jenis materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan. Suatu peraturan yang baik dalam persiapan pembuatannya membutuhkan pengetahuan mendalam dari materi yang akan diatur, memiliki kemampuan untuk menemukan inti dari fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama serta mengungkap ke dalam bentuk peraturan yang singkat dan dengan bahasa yang jelas. Wewenang dalam membuat peraturan daerah terdapat pada eksekutif / Kepala Daerah dan legislatif/DPRD. Dimana masing-masing badan baik eksekutif maupun legislatif berhak mengajukan rancangan peraturan daerah ,dan dalam hal penetapan peraturan daerah kepala daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD.

Peraturan daerah memiliki karakteristik yang sifatnya mengatur, yakni mengatur hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat dan *stake holder local* seperti dunia usaha. Peraturan daerah bukan hanya mengatur hal-hal yang menyangkut atau berhubungan dengan kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat. Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia sangatlah banyak, yang memiliki keanekaragaman budaya, adat istiadat yang berbeda. Peran Pemerintah Daerah sangatlah penting dalam mengatur masyarakatnya, oleh karena itu dalam pembuatan Peraturan

Daerah harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakatnya yang cenderung dinamis.

## B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana keselarasan dalam pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana kewenangan terhadap evaluasi suatu peraturan daerah (Perda) yang berlaku?

## C. Metode Penelitian

Tipe pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Keselarasan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pengharmonisasi PUU memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan sinkronisasi dengan PUU lainnya. Sampai akhir 2016 terdata lebih dari 3000 Perda yang ditolak oleh Menteri Dalam Negeri dimana proses pembuatan perda jelas sangat menghabiskan nominal keuangan negara.<sup>12</sup> Dengan demikian pembentukan perda saat ini menunjukkan masih tidak konsisten dengan bunyi amanat dari pembentukan undang-undang. Terdapat faktor-faktor yang mendasari muatan perda yang dirancang tidak sesuai dengan substansi bahkan bertentangan dengan aturan diatasnya seperti hubungan antara instansi Pemerintah dengan aparat di daerah yang selama ini masih kurang efektif, selain itu optimalisasi yang minim dari peran Gubernur dan Anggota Dewan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota yang saat ini juga menjadikan Perda tidak memiliki substansi yang jelas dan sesuai dengan kemanfaatannya.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan

<sup>11</sup> Lihat Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>12</sup> Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo usai mengukuhkan Dewan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) di JiExpo, Kemayoran, Jakarta Utara, kompas.com, Kamis (5/5/2016). Dikutip pada 12 Desember 2016.

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.

Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Perda sebagai salah satu PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.23/2014. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2004 dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi, selain itu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali

bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada undang-undang meliputi Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur dan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) tersebut.

Berdasarkan Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan, PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.12/2011), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU (Pasal 3 ayat (1) UU No.12/2011, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No.12/2011 jo Pasal 237 UU No. 23/2014.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.12/2011 menyatakan bahwa: "Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.23/2014 Pasal 65(2) huruf b bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 97 ayat (1) huruf a bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat

<sup>13</sup> Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Universitas Lampung, Lampung, 2007, hal. 85

persetujuan bersama”, dan Pasal 236 ayat (2) bahwa “Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.<sup>14</sup>

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formeile toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU. Sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan PUU yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>15</sup>

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.12/2011 dan UU No.22/2014. Pasal 14 UU No.10/2004 menyatakan: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten 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”.

Pasal 6 UU No.12/2011 jo Pasal 237 UU No.23/2014, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 250 ayat (1) dan (2) UU No.23/2014 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 250 ayat (2) UU No.23/2014 dijelaskan bahwa ”bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.<sup>16</sup>

Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah mengumumkan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Sekretaris Kabinet (Seskab), Pramono Anung, mengatakan, Perda bermasalah yang telah dibatalkan itu umumnya berkaitan dengan perizinan, investasi, kemudahan berusaha, intoleransi, dan hal-hal yang dianggap meresahkan warga.<sup>17</sup>

Pasal 251 UU Pemda memberi kewenangan pengawasan kepada Menteri dan Gubernur sampai dengan kewenangan pembatalan melalui instrumen berupa keputusan menteri dan keputusan gubernur. Menteri berwenang membatalkan perda provinsi, sedangkan gubernur berwenang membatalkan perda kabupaten/kota.

Apabila gubernur tidak membatalkan perda maka Menteri yang akan membatalkan perda tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 251 ayat (3) UU Pemda. Keputusan pembatalan ini harus ditindaklanjuti dengan pemberhentian pelaksanaan perda dan pencabutan perda yang dibatalkan.

Apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti pembatalan, UU Pemda telah menyiapkan sanksinya. Ketentuan adanya sanksi bagi pemerintah daerah ini merupakan materi pengaturan baru yang tidak terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Ada dua bentuk sanksi yang akan diterima oleh pemerintah daerah, yaitu sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan perda.

Sanksi administratif dikenakan kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan selama tiga bulan. Hal ini diatur dalam Pasal 252 ayat (3). Khusus untuk perda retribusi dan pajak daerah, apabila pemerintah daerah masih memberlakukan perda yang dibatalkan maka akan dikenakan sanksi berupa penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil. Hal ini seperti diatur Pasal 252 ayat (2) UU Pemda.

Akan tetapi, pemda diberi hak berdasarkan UU Pemda untuk mengajukan keberatan apabila tidak menerima keputusan pembatalan perda. Ini sesuai Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8). Gubernur dapat mengajukan keberatan atas pembatalan perda provinsi kepada presiden. Sedangkan, bupati/walikota mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri. Selama pengajuan keberatan, sanksi yang diatur dalam Pasal 252 ayat (3) tidak diberlakukan.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, Perda yang dibatalkan pada umumnya

<sup>14</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Undang-undang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>15</sup> H.A.W, Widjaja, *Otonomi Daerah*, Grafindo, Jakarta, 2010, hal. 24.

<sup>16</sup> Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>17</sup> [https://setneg.go.id/baca/index/pemerintah\\_batalkan\\_3143\\_perda\\_bermasalah](https://setneg.go.id/baca/index/pemerintah_batalkan_3143_perda_bermasalah)

Perda tentang pajak dan retribusi daerah. Sebelum berlakunya UU No.32/2004 sampai UU No.23/2014 tentang pemerintah daerah sudah terdapat sekitar 8000 perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 perda tersebut terindikasi bermasalah. Perda-perda yang mengatur pajak dan retribusi atau bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi.<sup>18</sup>

Perda dibatalkan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dikategorikan karena alasan teknis yuridis seperti dasar hukum membentuk Perda tidak tepat, alasan yang bersifat substansial (materi muatan bertentangan dengan PUU) atau alasan yang dipandang prinsipil misalnya mengandung ketentuan yang diskriminatif atau melanggar HAM. Beragamnya pertimbangan pembatalan Perda hingga saat ini belum terdapat kesesuaian data yang konkrit mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya disharmonisasi Perda dengan PUU.

Harmonisasi PUU adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu PUU dengan PUU lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih (*Over Lapping*), inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturannya. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki PUU sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua PUU termasuk Perda baik secara vertikal maupun horisontal.

Model pengharmonisasian PUU ditingkat Pusat dapat diadaptasi dalam proses penyusunan Perda dan dimungkinkan untuk dibuatkan payung hukumnya berdasarkan pada ketentuan Pasal 59 UU No.12/2011 bahwa tata cara mempersiapkan rancangan perda yang berasal dari gubernur diatur dengan Peraturan Presiden. Perpres ini semestinya segera dibentuk karena ada kemungkinan daerah mengabaikan harmonisasi Raperda dengan PUU lainnya dengan alasan tidak ada dasar hukum dan pedoman teknis yang cukup kuat selama Perpres tersebut belum ditetapkan.

Pentingnya pengaturan pengharmonisasian bagi Raperda diatur dalam Perpres tersebut agar selaras dengan pengaturan di DPRD dalam PP No. 16 Tahun 2010 dimana Pasal 53 PP tersebut mengatur bahwa Badan Legislasi Daerah bertugas

melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD. Ketentuan Pasal 53 PP tersebut konkordan dengan ketentuan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi di DPR sebagaimana diatur dalam UU No.27 Tahun 2009 di mana proses tersebut melekat dalam tugas dari Badan Legislasi.

Proses harmonisasi memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi PUU yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan ketidaksesuaian konsepsi rancangan dengan ketentuan PUU lain.<sup>19</sup>

Dalam proses tersebut perlu dipastikan prinsip-prinsip PUU yang harus dipegang teguh oleh para penyusun misalnya bahwa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dibuat untuk melaksanakan UU maka RPP tidak dapat mengatur sesuatu hal yang melebihi amanat UU tersebut. Dalam rangka harmonisasi Perda dan PUU, proses harmonisasi Perda dengan PUU lainnya dan dengan perda lainnya perlu dintegrasikan sejak pembahasan Prolegda dan penyusunan Naskah Akademis sesuai Pasal 56 UU No.11 Tahun 2012. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah juga dilakukan dalam suatu Prolegda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pasal 18 PP No.16/2010 menentukan Raperda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, dengan catatan Naskah Akademik tidak bersifat wajib bagi Raperda tentang APBD atau Raperda yang mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya.

## B. Kewenangan Terhadap Evaluasi Suatu Peraturan Daerah (Perda) Yang Berlaku

Perda merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dibentuk oleh lembaga pemerintah di tingkat daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang secara tegas ada dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang keberadaannya ada dalam sistem hukum di negara Republik Indonesia<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo usai mengukuhkan Dewan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) di JiExpo, Kemayoran, Jakarta Utara, kompas.com, Kamis (5/5/2016). Dikutip pada 12 Desember 2016.

<sup>19</sup> Mahfud MD, Moh, *Menegakkan Politik Hukum*, Sinar Grafindo, Jakarta, 2010, hal. 170.

<sup>20</sup> Maria Farida, *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia*, Makalah disajikan

Sementara itu, Pasal 236 ayat (2) UU Pemda ditetapkan bahwa Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Perda adalah kewenangan dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) menetapkan bahwa Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Wewenang menurut Pasal 1 angka 5 UU Administrasi Pemerintahan adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pembentukan Perda merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah dan DPRD melalui mekanisme persetujuan bersama. Menurut Maria Farida bahwa memberikan persetujuan mengandung arti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerima atau menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden<sup>21</sup>. Dalam konteks pembentukan Perda, maka wewenang DPRD dan Pemerintah Daerah adalah memberikan persetujuan bersama dalam proses pembentukan Perda, hal ini memungkinkan kedua pihak dapat menerima atau menolak setiap rancangan Perda yang diajukan.

Dalam konteks otonomi daerah, daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, dan tetap dilakukan pengawasan dari pemerintah. Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.<sup>22</sup>

Pengawasan perlu dilakukan karena merupakan salah satu tindakan untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara

berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap Perda<sup>23</sup>.

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pengawasan terhadap Pemerintah daerah termasuk pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Menurut A. Zarkasi<sup>24</sup> bahwa pengawasan terhadap Perda ada dikenal dengan istilah preventif ini berasal dari kata *preventief* yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan. artinya sebelum suatu perda diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar perda yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 245 dijelaskan bahwa :

- (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 tata ruang.
- (3) Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, petanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wakil 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

pada acara Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah,

<sup>21</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 118

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.cit*, hal. 153.

<sup>23</sup> A. Zarkasi, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*, <https://media.neliti.com/media/publications/43257-ID-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.pdf>

<sup>24</sup> A. Zarkasi, *Op.cit*, hal. 51-52

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.

Berdasarkan ketentuan tersebut dijelaskan bahwa Menteri memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi, dan pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.

Terkait dengan kewenangan melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) Pasal 249 ayat (1) huruf J disebutkan bahwa DPD berwenang dan bertugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (raperda) dan peraturan daerah (Perda).

Berdasarkan pada prinsip-prinsip di atas, khususnya pada poin ke dua artinya memang undang-undang yang mengatur tentang kewenangan lembaga yang melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Maka salah satu UU tersebut merupakan *lex specialis* dari UU lainnya.

Fokus aturan tentang kewenangan DPD melakukan evaluasi terhadap rancangan perda yang terdapat dalam Pasal 249 UU No. 2 Tahun 2018 lebih kepada aturan secara umum tentang melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (raperda) dan peraturan daerah (perda) tanpa menyebutkan secara jelas substansinya.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai produk legislatif daerah dan memiliki posisi didalam hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menjadi kewenangan Mahkamah Agung untuk mengujinya apabila bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi. Namun

berdasarkan Pasal 91 Ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, salah satu tugas Gubernur adalah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Ayat (3) Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesesilaan.

Berdasarkan ketentuan di atas terdapat dua lembaga yaitu Gubernur dan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materil terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta membatalkannya dapat dilakukan oleh eksekutif yaitu Gubernur. Gubernur mempunyai kewenangan yang lebih luas dari pada Mahkamah Agung yang hanya menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang. Kewenangan Gubernur itu termasuk menguji Perda Kabupaten/Kota berdasarkan adanya materi muatan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan diatasnya, bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan kesesilaan.

Oleh karena itu kewenangan Gubernur lebih luas dari Mahkamah Agung, kewenangan Gubernur berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kesesilaan lebih mengandung muatan sosiologis dibandingkan dengan muatan yuridis. Hal ini dikarenakan standarisasi kesesilaan lebih berdasar pada subyektifitas Pemerintah dalam hal ini Gubernur.

Terdapat dua jenis pengawasan Perda oleh Gubernur yaitu evaluasi dan klarifikasi.<sup>25</sup> Dua jenis ini sebagai langkah preventif dan represif Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah, dua langkah tersebut yaitu:

- Pertama, dalam upaya preventif Gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 245 (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: "Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD,

<sup>25</sup> Ulfa Armin, Kosariza, Ansorullah, Analisis Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Limbago: Journal of Constitutional Law, Vol. 3 No. 2 (2023) : 261-279

APBD, 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/Wali Kota”.

- Kedua, dalam upaya represif Gubernur melakukan klarifikasi terhadap keseluruhan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan diatasnya, kepentingan umum dan kesuilaan. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesuilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat”.

Bupati/walikota sebelum menetapkan sebuah Peraturan Daerah wajib menyampaikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lambat 7 (Tujuh) hari. Kemudian Pasal 251 Ayat (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, dalam hal Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesuilaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota. Ayat (4) Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Ayat (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

Pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur melalui mekanisme eksekutif *review* mengakibatkan posisi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dipandang sebagai produk regulatif. Artinya Peraturan Daerah hanya sebagai salah satu bagian produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang tidak jauh berbeda dengan Peraturan-Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam kapasitas

sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dan bukan sebagai Pemerintah Daerah yang bersifat otonom.<sup>26</sup>

Pengaturan kewenangan Gubernur dalam hal membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya diatur didalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih membawa semangat konsentrasi. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hanya boleh dibatalkan melalui Peraturan Presiden. Artinya, kewenangan membatalkan Perda yang telah diberikan Pemerintah Pusat kepada wakilnya ditingkatkan Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur, namun Gubernur sendiri tidak memiliki kewenangan membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur. Akan tetapi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih mengakomodir semangat desentralisasi, dimana Peraturan Daerah tetap dipandang sebagai salah satu Peraturan Perundang-undangan yang masuk dalam hirarki. Artinya meskipun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota telah dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden, apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum dapat menerima Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah masih dapat melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Terbuka peluang subtansi Peraturan Daerah yang dibuat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk kembali diuji oleh Mahkamah Agung apakah telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut merupakan pengaturan yang khusus mengenai kebutuhan daerah tersebut.

Kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur didalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah bentuk dari dekonsentrasi.<sup>27</sup> Artinya, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat telah diberikan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat daerah. Namun dalam hal pembatalan yang dilakukan oleh Gubernur sampai Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri dapat menimbulkan dampak sentralisasi

<sup>26</sup> Zaqiu Rahman, Parameter dan Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah, [https://www.beritahukum.com/detail\\_berita.php?judul=Parameter%20dan%20Mekanisme%20Pembatalan%20Peraturan%20Daerah](https://www.beritahukum.com/detail_berita.php?judul=Parameter%20dan%20Mekanisme%20Pembatalan%20Peraturan%20Daerah)

<sup>27</sup> <https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/kewenangan-pembatalan-peraturan-daerah-kabupatenkota-oleh-gubernur-ketentuan-pasal-251-ayat-2-undang-undang-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>

pembuatan produk hukum. Artinya nasib Peraturan Daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat serta tidak memberikan kesempatan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota untuk menguji Peraturan Daerahnya kepada lembaga diluar lembaga politik (pemerintah).

Konsekuensi dari pengaturan tersebut akan memunculkan ketidakpuasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ketika Peraturan Daerah yang telah dibuat harus dibatalkan oleh Gubernur dan ketika Pemerintah Daerah harus mengajukan keberatan atas keputusan pembatalan Gubernur ke Menteri Dalam Negeri. Sebagaimana dalam Pasal 251 Ayat (8) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan: “Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Bupati/Wali Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan, Bupati/Wali Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Wali Kota diterima”

Keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dapat memunculkan permasalahan baru ketika Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima. Permasalahan tersebut dapat berupa pengujian terhadap keputusan pembatalan Menteri Dalam Negeri dan kewenangan lembaga yang dapat menguji keputusan pembatalan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan politik hukum yang terkandung didalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Adapun pelaksanaan secara konsisten kewenangan Gubernur dalam hal pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur sebelumnya di dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berujung pada perubahan atau pembaharuan dari pada kewenangan Gubernur itu sendiri. Perubahan tersebut telah diatur didalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi dengan diberlakukan UU No.23 Tahun 2014 perubahan dari UU No.32 Tahun 2004

Tentang Pemerintah Daerah. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 250 ayat (2) UU Nomor 23/2014 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Dalam hal Perda Provinsi dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Menteri sedangkan Perda Kabupaten/kota dapat dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat. Perda yang dibatalkan disebabkan karena baik dalam prosedur pembentukan dan muatan substansi peraturannya bertentangan dengan PUU dan nilai-nilai kebangsaan.

2. Pengawasan Perda yang tidak sesuai dilakukan melalui mekanisme preventif dan represif. Secara preventif, pengawasan dilakukan sebelum Perda ditetapkan, misalnya dengan menguji rancangan Perda oleh pemerintah pusat untuk memastikan tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara represif, pengawasan dilakukan setelah Perda diundangkan, termasuk evaluasi dan klarifikasi jika terjadi dampak negatif atau bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Undang-Undang Pemerintahan Daerah baik itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (“UU 32/2004”) maupun penggantinya yaitu UU 23/2014 memberi kewenangan pemerintah mengawasi perda baik ketika masih bentuk rancangan perda maupun sesudah disahkan. Prosedur pengawasan berjenjang mengatur perda diawasi secara bertingkat oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur memiliki kewenangan mengawasi perda kabupaten/kota. Pengawasan terhadap perda itu dilakukan oleh Gubernur dan DPRD provinsi. Gubernur memiliki kewenangan mengawasi perda kabupaten/kota. Selanjutnya DPRD provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur.

## B. Saran

1. Dalam rangka harmonisasi Perda dan PUU diharapkan Kementerian terkait yang diberi tugas menangani peraturan daerah agar secara mendesain program dan kegiatan bertahap dan terencana mulai dari kegiatan identifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah, penentuan program penanganan, evaluasi dan *monitoring* perkembangan mengenai intensitas dan bobot penerapan di semua daerah. Peraturan daerah harus sesuai dengan aturan diatasnya dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan nilai dasar dari Pancasila.
2. Perlu dibentuk lembaga khusus untuk mengawasi pelaksanaan peraturan daerah yang diatur dalam perundang-undangan tersendiri. Dengan maksud agar lembaga tersebut benar-benar melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki kekuatan hukum sesuai dengan politik hukum Negara Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet-keenam, Bumi Aksara, Jakarta, 2009
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Bagir Manan dalam Tjandra, W. Riawan dan Harsono, Kresno Budi, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- Ghani, Abdul, *Hukum dan Politik*, Ghalia, Jakarta, 1990
- H.A. Kartiwa, *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (Makalah), 2006
- H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah*, Grafindo, Jakarta, 2010
- Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- ....., dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2021
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004
- Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010
- Kansil, C.S.T, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1979
- Mahfud MD, Moh, *Menegakkan Politik Hukum*, Sinar Grafindo, Jakarta, 2010
- Maria Farida Indrat, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah(Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*, STAIN Press, Purwokerto, 2002
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006
- Ranggawidjaja, Rosyidi dikutip oleh Soimi, *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*, Jakarta, 2010
- Ronny Hanitjo Soemito, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2001
- Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010
- Van Der Tak dalam Syamsudin, Aziz, *Proses dan Teknik Perundang-Undangan*, Sinar Garfika, Jakarta, 2011
- Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Universitas Lampung, Lampung, 2007

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### Internet

- A. Zarkasi, Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah,  
<https://media.neliti.com/media/publications/43257-ID-pengawasan-terhadap-peraturan-daerah.pdf>
- Arti Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis - Hukumonline.Com," accessed August 22 Feb 2024,  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/1t59394de7562ff/arti-landasan-filosofis-sosiologis-dan-yuridis>.
- Drs. Rahmat Junaidi, SH, MH, Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Oleh Gubernur (Ketentuan Pasal 251 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah),  
<https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/kewenangan-pembatalan-peraturan-daerah-kabupatenkota-oleh-gubernur-ketentuan-pasal-251-ayat-2-undang-undang-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>
- <https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan>. Diakses 11 Feb 2024
- <https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.artikel-hukum-tata-negara-dan-peraturan-perundang-undangan>. Diakses 11 Feb 20224.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia).
- <https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/kewenangan-pembatalan-peraturan-daerah-kabupatenkota-oleh-gubernur-ketentuan-pasal-251-ayat-2-undang-undang-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>
- <https://juridica.ugr.ac.id/index.php/juridica/article/view/198>. Diakses 22 Feb 2024
- [https://setneg.go.id/baca/index/pemerintah\\_batalkan\\_3143\\_perda\\_bermasalah](https://setneg.go.id/baca/index/pemerintah_batalkan_3143_perda_bermasalah)

<https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-mekanisme-pencabutan-peraturan-daerah-lt575ff81fd70ea/>

Peraturan Daerah (Indonesia) - Wikipedia Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Bebas," accessed August 22, 2024, [https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan\\_Daerah\\_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia)).

Zaqui Rahman, Parameter dan Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah, [https://www.beritahukum.com/detail\\_berita.php?judul=Parameter%20dan%20Mekanisme%20Pembatalan%20Peraturan%20Daerah](https://www.beritahukum.com/detail_berita.php?judul=Parameter%20dan%20Mekanisme%20Pembatalan%20Peraturan%20Daerah)

### Jurnal, Makalah Dan Sumber Lainnya

Basri Mulyani, Dekonstruksi Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, JURIDICA - Volume II, Nomer 1, November 2020

Maria Farida, *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia*, Makalah disajikan pada acara Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah,

Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo usai mengukuhkan Dewan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) di JiExpo, Kemayoran, Jakarta Utara, *kompas.com*, Kamis (5/5/2016). Dikutip pada 12 Desember 2016.

Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Hukum No. 1 Vol. 13, Januari 2006

Ulfa Armin, Kosariza, Ansorullah, Analisis Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 3 No. 2 (2023) : 261-279