

PEMBATALAN PERATURAN DAERAH BERMASALAH DITINJAU DARI PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

¹Ahmad Jamil Pasaribu, ²Diana Pratiwi

¹Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

²Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

E-mail: ¹jamilpsb77@gmail.com, ²dianapратиwi939@gmail.com

ABSTRAK

Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenangannya telah membatalkan 3.143 Perda yang bermasalah pada tahun 2016. Pembatalan ribuan perda tersebut terdiri dari 4 kategori. Pertama, meliputi perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah. Kedua, perda yang memperpanjang jalur birokrasi. ketiga, Perda yang hambat perizinan investasi dan menghambat kemudahan usaha, dan perda yang bertentangan dengan Undang-Undang. Sedangkan sebagai konsekuensi dengan adanya otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah namun kemudian dibatalkan oleh presiden sehingga penelitian ini ingin mengkaji bagaimana pembatalan peraturan daerah bermasalah ditinjau dari prespektif otonomi daerah. Penelitian merupakan penelitian kualitatif yang datanya bersumber dari buku, jurnal, artikel, berita, dan dokumen perundang-undangan. berdasarkan kajian yang telah dilakukan ditemukan bahwa pembatalan peraturan daerah merupakan sesuatu yang sah-sah meskipun daerah memiliki kewenangan untuk kemandirian mengatur diri sendiri secara otonomi, namun kewenangan tersebut dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga presiden sebagai penanggungjawab tertinggi pemerintahan melalui Mendagri dapat membatalkan peraturan perundang-undangan yang dinilai bermasalah.

Kata Kunci : Pembatalan; Otonomi Daerah; Peraturan Daerah.

ABSTRACT

The Minister of Home Affairs in accordance with his authority has canceled 3,143 problematic regional regulations in 2016. The cancellations of thousands of regional regulations consist of 4 categories. First, it covers regional regulations that hinder regional economic growth.

Second, local regulations that extend the bureaucratic path. third, regional regulations that impede investment licensing and hinder business convenience, and regional regulations that contradict the law. Meanwhile, as a consequence of the existence of regional autonomy where local governments have the authority to form regional regulations but were later canceled by the president, this study wants to examine how the cancellation of problematic regional regulations is viewed from the perspective of regional autonomy. This research is a qualitative research whose data are sourced from books, journals, articles, news, and statutory documents. Based on the studies that have been carried out, it was found that the cancellation of regional regulations is something that is legal even though the regions have the authority to self-regulate themselves autonomously, but this authority is limited by higher laws and regulations. So that the president as the highest person in charge of government through the Minister of Home Affairs can cancel laws and regulations that are considered problematic.

Keyword : Cancellation; Regional Autonomy; regional regulations

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Dalam rangka penerapan asas desentralisasi di Indonesia, tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.” Bahwa dari isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, menurut Solly Lubis : “Jelaslah bahwa pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik “Desentralisasi” dan Dekonsentrasi dibidang ketatanegaraan”, sebenarnya pasal tersebut lebih banyak mengandung ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah.⁴² Hal itu didasarkan atas pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang begitu luas dan kecil serta beraneka suku bangsa, dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah perkembangan pengaturan tentang pelaksanaan Desentralisasi/otonomi daerah di Indonesia sejak kemerdekaan 1945 sampai masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 telah

⁴² M. Solly Lubis, Pembahasan UUD 1945, Penerbit Alumni Badung, 1997, hal : 215

mengalami berbagai pengaturan yang tidak konsisten, yaitu beberapa kali dilakukan. Perubahan secara prinsip dalam pengaturannya, sehingga dalam kenyataannya di Indonesia memang belum pernah terjadi Penyelenggaraan Pemerintah Lokal (Pemerintah Daerah) yang relatif kuat, hal itu pula yang menjadi hambatan pelaksanaan otonomi daerah, Namun demikian sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan seterusnya sampai sekarang pelaksanaan otonomi daerah sudah mengalami perkembangan yang begitu pesat, dan tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip “Negara Kesatuan” Republik Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang tetap tidak berubah sampai sekarang, walaupun UUD 1945 telah mengalami perubahan/amandemen ke 4 (empat) kalinya, tetap berisi ketentuan bahwa “Indonesia (Republik Indonesia) adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”; mempunyai makna Negara tunggal (satu Negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu Negara, satu pemerintahan, satu kepala Negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah Negara bersangkutan, dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.⁴³

Karena luasnya wilayah Republik Indonesia, dan terbagi dalam bentuk kepulauan serta daerah-daerah dalam menjalankan pemerintahan, maka prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan prinsip Desentralisasi atau otonomi daerah yang didasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Yang berbunyi: “Pembagian Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan menghayati dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut dengan corak yang berbeda-beda, yang tentunya dilandasi dengan peraturan perundang-undangan yang coraknya berbeda-beda pula, karena lahirnya undang-undang yang mendasari Otonomi Daerah itu dilatarbelakangi oleh kondisi politik hukum yang berkembang pada saat itu. Berikut ini akan diuraikan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan Otonomi Daerah sejak tahun 1945.

⁴³ Budi Sudjiono dan Dedy Rudianto, Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan, Citra Indah Pratama, Jakarta, 2003, hal : 1.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat tersebut dapat direalisasikan melalui peraturan daerah.

Namun, pada tahun 2016 Presiden Joko Widodo resmi menghapus ribuan peraturan daerah yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bertentangan dengan peraturan yang dibuat pemerintah pusat. Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenangannya telah membatalkan 3.143 Perda yang bermasalah pada tahun 2016. Pembatalan ribuan perda tersebut terdiri dari 4 kategori. Pertama, meliputi perda yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah. Kedua, perda yang memperpanjang jalur birokrasi. Ketiga, Perda yang menghambat perizinan investasi dan menghambat kemudahan usaha, dan perda yang bertentangan dengan Undang-Undang, Perda yang dibatalkan ini merata di semua daerah di Indonesia. Perda yang telah dicabut merupakan regulasi yang dianggap menghambat investasi, perizinan, dan retribusi. Sementara penilaian lain seperti bertentangan dengan undang-undang dan diskriminasi. Berdasarkan uraian latar belakang sehingga perlu diketahui bagaimana Pembatalan Peraturan Daerah Bermasalah Ditinjau Perspektif Otonomi Daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana Pembatalan Peraturan Daerah Bermasalah Ditinjau Perspektif Otonomi Daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif metode yang digunakan dalam penelitian dengan menganalisis Pembatalan peraturan daerah bermasalah ditinjau dari perspektif otonomi daerah. Data dari penelitian ini bersumber dari buku, jurnal, dan media massa yang relevan dengan penelitian ini. Dalam penelitian, analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang tidak bisa diukur atau dinilai dengan angka secara langsung. Dengan demikian maka setelah data diperoleh dari sumber data dianalisis dengan undang-undang, teori dan pendapat para pakar, sedangkan data sekunder yang berupa teori,

definisi dan substansinya dari beberapa literatur dan peraturan perundang-undangan, berupa dokumen diperoleh lengkap. Analisis juga dengan menggunakan sumber-sumber dari para ahli berupa pendapat dan teori yang berkaitan dengan Pembatalan peraturan daerah bermasalah ditinjau dari perspektif otonomi daerah. Setelah pengumpulan data terkumpul kemudian data-data yang diperoleh kemudian direduksi, dikategorikan dan selanjutnya disimpulkan.⁴⁴

PEMBAHASAN

Peraturan daerah menjadi salah satu jenis produk peraturan perundang-undangan daerah sebagaimana disebut Undang-undang pasal 7 nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah menjadi wujud keinginan daerah untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi dan perlu melibatkan daerah untuk menyelesaikan masalah tersebut. Yang menjadi pertimbangan pembentukan peraturan daerah atas pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Pembentukan peraturan daerah juga juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian. Peraturan daerah yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah telah melalui proses , harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan daerah yang baru.

1. PEMBATALAN PERATURAN DAERAH

Kelsen mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufentheorie*). Dalam teori tersebut Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata

⁴⁴ Moleong lexy. Metodologi Penelitian, PT.Remaja Rosada Karya, Bandung, 1999. hal.288

susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). “*The grundnorm is not constitution, it is simply the presupposition, demanded by theory, that this constitution ought to be obeyed*”.⁴⁵

Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁴⁶

Menurut Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁴⁷

Nawiasky mengembangkan teori Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Sebagai murid Kelsen, teori yang dikembangkan Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- b. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok negara);
- c. *Formell gesetz* (undang-undang ”formal”);
- d. *Verordnung & Autonome satzung* (aturan pelaksana/aturan otonom).

Menurut Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*),

⁴⁵ Dias, R.W.M. Jurisprudence. Fifth Edition. London: Butterworths. 1985 Hlm. 365

⁴⁶ Farida, M.. Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, & materi muatan. Yogyakarta: Kanisius. 2010. Hlm. 41

⁴⁷ *Ibid*.

termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu staatsfundamentalnorm ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.

Selanjutnya Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Grundnorm mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta, dan sebagainya.

Berdasarkan studi ilmu hukum tiga asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundangundangan di Indonesia secara detail dapat dijelaskan bahwa⁴⁸:

- a. Asas *lex superior de rogat lex inferior*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- b. Asas *lex specialist derogat lex generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- c. Asas *lex posterior de rogat lex priori*, peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundangundangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara.

Pada tahun 2016 Presiden telah mengumumkan Pembatalan sebanyak 3.143 Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah. Presiden menilai bahwa Perda tersebut menghambat percepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi. Selain itu, Perda yang dianggap bermasalah itu dinilai menghambat semangat kebhinekaan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Perda tersebut juga dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi daerah,

⁴⁸ Hamidi, J. et.al. Teori & hukum perancangan perda. Cetakan Pertama. Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012. Hlm. 19

memperpanjang jalur birokrasi dan proses perizinan, serta kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁹

Mekanisme pencabutan/pembatalan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah yang bermasalah diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung⁵⁰. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yaitu:⁵¹

- a. Peraturan Pemerintah;
- b. Peraturan Presiden;
- c. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- d. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Produk hukum daerah selain Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁵²

Selain diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mekanisme pencabutan/pembatalan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah yang bermasalah diatur di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi⁵³:

⁴⁹ <https://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah> diakses pada Kamis, 16 Desember 2021

⁵⁰ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 9 ayat (2)

⁵¹ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7 ayat (1)

⁵² Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 8 ayat (1)

⁵³ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 250

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Mekanisme pencabutan/pembatalan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah yang bermasalah diatur di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi, dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sedangkan produk hukum daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dapat dilakukan *executive review* berupa pembatalan / pencabutan oleh Kementerian Dalam Negeri.

UUD 1945 memang telah menggariskan mekanisme pengujian Perda dilakukan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, namun hal itu tidak serta merta meniadakan fungsi pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah memiliki kewenangan, diantaranya membatalkan perda. Pemerintah Pusat sebagai pembina dan pengawas daerah tetap memiliki andil dalam pengawasan Perda secara proporsional. Inti permasalahan pembatalan Perda sebenarnya adalah mengenai masih adanya tumpang tindih peraturan perundangundangan terkait kewenangan pembatalan Perda itu sendiri.

Sebagai sebuah sistem peraturan perundang-undangan, Soebechi menyatakan bahwa kesatuan tatanan hukum seharusnya tidak ada pertentangan antara norma hukum satu sama lainnya. Dalam praktiknya, tidak dapat dipungkiri bahwa pertentangan antara norma hukum sering terjadi. Menurut Kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang bertentangan.⁵⁴

⁵⁴ Soebechi, I. *Judicial review peraturan daerah pajak & retribusi daerah*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012. Hlm. 180

Antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya bahwa dimungkinkan terjadi ketidaksamaan, dalam hal ini Kelsen menyebutnya dengan terjadinya konflik antar norma hukum dari berbagai tingkatan. Untuk menghindari terjadinya konflik antar norma hukum (disharmoni antar norma hukum) dalam hal ini peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan sebelum atau sesudah peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Upaya yang dilakukan sebelum peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan adalah dengan melakukan seluruh rangkaian proses pembentukan peraturan perundangundangan yang berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maupun asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan upaya yang dapat dilakukan setelah peraturan perundangundangan tersebut diberlakukan adalah melalui permohonan pengujian peraturan perundangundangan kepada lembaga kehakiman.

Sekalipun pengujian terhadap peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak masuk dalam definisi pembentukan peraturan perundangundangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun mengingat adanya kebutuhan hukum, masukan, keresahan, dan keberatan sebagian besar pemangku kepentingan terkait dengan pembatalan dan/atau pencabutan peraturan perundang-undangan di bawah UU, terutama peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota yang dibatalkan dan atau dicabut dengan perpres atau permendagri, maka substansi mengenai uji materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁵⁵. Lebih lanjut Yani menyatakan bahwa substansi uji materiil atas peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat disebut sebagai terobosan hukum, sebab pengujian peraturan perundangundangan terintegrasi dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan tentang uji materiil atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang paling tidak menjawab kebutuhan untuk menyelesaikan masalah uji materiil secara benar berdasarkan konstitusi, serta harapan agar ke depan hal-hal yang dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan kebijakan regulasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dicabut dan/atau dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut berdasarkan amanat Pasal 24A UUD NRI 1945 yang secara tegas menentukan bahwa pengujian peraturan

⁵⁵ Yani, A. Pembentukan peraturan perundangundangan yang responsif (Anotasi terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang). Cetakan I. Konstitusi. Jakarta Press 2013. Hlm. 74-75

perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung, yaitu lembaga yudikatif bukan eksekutif.

2. PEMBATALAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah secara istilah telah banyak dipaparkan oleh beberapa ahli, seperti Logeman mendefinisikan Otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Kemudian Bagir Manan mengartikan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelsstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintah yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.

Baerdasarkan definisi-definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah merupakan bagian arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengurangi sifat pemerintah yang cenderung terpusat dengan tidak melibatkan pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.⁵⁶

Otonomi daerah memegang asas desentralisasi. Desentralisasi dapat diartikan “lepas dari pusat” atau “tidak terpusat”. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat yang ada di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat.⁵⁷

Desentralisasi sebagai salah satu asas dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diartikan pula dengan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

⁵⁶ Dr. Muh. Nasikhin, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Perspektif Politik Hukum Nasional*, 2014. Hlm. 3

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 4

Menurut Parson Desentralisasi adalah “*sharing of the governmental power by a central ruling group with other group each hearing authority with a specific areal of the state*”.⁵⁸ Delegasi menurut HD. van Wijk dan Willem adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.⁵⁹

Menurut Bagir Manan dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu:

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- d. Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁶⁰

Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Perkembangan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat daerah sebelum pemberlakuan otonomi daerah sangat memprihatinkan. Terjadi berbagai ketimpangan dalam

⁵⁸ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 29.

⁵⁹ Nomensen Sinamo, Hukum Administrasi Negara, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 94.

⁶⁰ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinarharapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-167.

sektor ekonomi (pendapatan) daerah dan kesejahteraan masyarakat, baik antara pemerintah daerah daerah lainnya, maupun ketimpangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah itu sendiri. Banyak terjadi daerah yang memiliki kekayaan dan sumberdaya alam yang melimpah, namun dalam kenyataannya masyarakat di daerah tersebut kurang bahkan tidak menikmatinya. Hal itulah yang mendorong *policy* politik hukum nasional untuk memberikan kesempatan kepada daerah dalam mengatur kekayaan, perekonomian dan kesejahteraan masyarakatnya secara otonom (mandiri) dengan diberlakukannya otonomi daerah.⁶¹

Pemberian otonomi daerah diharapkan pula dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.⁶²

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain: urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Situasi ini membuat peraturan daerah makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran peraturan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari peraturan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan peraturan daerah tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik.⁶³ Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:⁶⁴

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

⁶¹ Dr. Muh. Nasikhin, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Perspektif Politik Hukum Nasional*, 2014. Hlm. 10

⁶² *Ibid*, hlm. 11

⁶³ R.H. Pakpahan. *Pengujian peraturan daerah oleh lembaga eksekutif & yudikatif*. Tesis. Universitas Sumatera Utara. 2010. Hlm. 5

⁶⁴ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI [DJPP Kemenkum dan HAM RI]. *Panduan praktis memahami perancangan peraturan daerah*. Edisi Kelima. Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkum dan HAM. Jakarta. 2011 Hlm. 9

2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945;
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Selain mempunyai kedudukan strategis dan berbagai fungsi, peraturan daerah juga mempunyai materi muatan tersendiri. Menurut Soehino⁶⁵, materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah meliputi:

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penetapan garis sepadan;
4. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Secara normatif, materi muatan peraturan daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Selanjutnya Sihombing & Marwan (2017: 137) menguraikan bahwa:

“Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23

⁶⁵ Soehino. Hukum tata negara, penyusunan & penetapan peraturan daerah. Liberty. Yogyakarta. 1997. Hlm. 8

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan perundang-undangan lainnya. Berkaitan dengan materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa peraturan daerah sebagai peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Berkaitan dengan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan peraturan daerah bersumber kepada peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa materi muatan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk peraturan daerah.
2. Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
3. Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Peraturan daerah sebagai bentuk konsekuensi dari adanya otonomi memberi ruang yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk merumuskan aturan kedaerahan. Namun, otonomi daerah juga memberikan Batasan bagi daerah dimana otonomi yang dimaksud masih dalam tataran pembatasan-pembatasan dan kontrol yang telah diatur oleh Undang-undang Dasar, mapun peraturan perundang-undangan yang ada.

Otonomi Daerah merupakan salah satu arah politik hukum nasional sebagai bentuk kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah untuk melakukan transformasi dan reformasi *control live* baik dari segi pemberian tugas maupun sampai pelimpahan wewenang yang legitimid sebagaimana diamanatkan Undang Undang Dasar 1945 dan Amandemennya serta Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah

Daerah mempunyai otoritas (kewenangan yang tinggi) dalam menyikapi transformasi yang diberikan oleh pemerintah pusat baik dari pembentukan peraturan daerah.

UUD NRI 1945 dijadikan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan⁶⁶.

Lebih lanjut Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan ⁶⁷. Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib ataupun pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

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

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

⁶⁶ Asshiddiqie, J. Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika, 2009. Hlm. 58

⁶⁷ *Ibid.*

membatalkan peraturan daerah ada di tangan presiden. Adalah tidak efisien apabila presiden yang langsung membatalkan peraturan daerah. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi kepada Menteri sebagai pembantu presiden yang bertanggung jawab atas otonomi daerah. Sedangkan untuk pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota, presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

PENUTUP

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. 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 peraturan daerah ada di tangan presiden.

Dalam rangka perbaikan sistem pengawasan Perda ke depan, kewenangan Mendagri dan Gubernur sebaiknya dibatasi hanya untuk pengawasan preventif saja, yaitu dengan melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda sebelum disahkan. Sementara untuk pengawasan represif, ketika suatu Perda telah berlaku dan mengikat umum, maka sebaiknya diserahkan kepada lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung melalui mekanisme judicial review.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2009) Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. (1994). Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Jakarta: Sinarharapan.
- Budi Sudjiono dan Dedy Rudianto (2003). Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan. Jakarta: Citra Indah Pratama.
- Dias, R.W.M. (1985). Jurisprudence. Fifth Edition. London: Butterworths.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI [DJPP Kemenkum dan HAM RI]. (2011). Panduan praktis memahami perancangan peraturan daerah. Edisi Kelima. Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkum dan HAM
- Farida, M. (2010). Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, & materi muatan. Yogyakarta: Kanisius..
- M. Solly Lubis. (1997). Pembahasan UUD 1945. Bandung: Penerbit Alumni Badung.
- Moleong lexy. (1999). Metodologi Penelitian. Bandung: PT.Remaja Rosada Karya.
- Ni'matul Huda. (2007). Hukum Tata Negara. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Nomensen Sinamo. (2010). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Soebechi, I. (2012). Judicial review peraturan daerah pajak & retribusi daerah. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soehino. (1997). Hukum tata negara, penyusunan & penetapan peraturan daerah. Yogyakarta: Liberty.
- Yani, A. (2013). Pembentukan peraturan perundangundangan yang responsif (Anotasi terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Cetakan I. Jakarta: Konstitusi Press

Tesis

- Pakpahan, R.H. (2010). Pengujian peraturan daerah oleh lembaga eksekutif & yudikatif. Tesis. Universitas Sumatera Utara

Jurnal dan Artikel

- Ardipandanto, Aryojati. (2016). Penanganan Perda Bermasalah: Aspke Politik dan Ketatanegaraan. Majalah Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri: Vol. VIII, No. 12/II/P3DI/Juni/2016
- Nasikhin, Muh. (2014). Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Daeri Perspektif Politik Hukum Nasional.
- Sihombing, Eka NAM. (2017). Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Jurnal Komisi Yudisial Vol. 10 No. 2 Agustus 2017

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Media Online

<https://koran.bisnis.com/read/20160404/251/534142/daya-saing-perda-bermasalah#>
diakses pada 16 Desember 2021

<https://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/13/jokowi-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah> diakses pada Kamis, 16 Desember 2021