

## BAB III

### PERKEMBANGAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

#### A. Pemerintahan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Sejak 1945 – Sekarang

Pengaturan tentang pemerintahan daerah telah banyak sekali mengalami perubahan, sejak masa kemerdekaan hingga sekarang ini. Perubahan-perubahan tersebut terjadi karena perubahan konstitusi, perbaikan sistem pemerintahan, dan tuntutan masyarakat. Adapun Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:<sup>133</sup>

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia (KNID)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah dibentuk sebagai landasan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hal ini terjadi setelah usaha pembentukan lembaga-lembaga negara dan meletakkan kekuasaan dengan fungsi masing-masing berjalan sebagaimana mestinya dan kemudian pemerintah langsung memikirkan bagaimana cara agar implementasi pemerintahan dapat langsung sampai ke seluruh daerah Indonesia. Setelah

---

<sup>133</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*, ed. 1, cet. 2, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm.30-37.

empat bulan, maka lahirlah UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, disebut juga UU Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), yang secara formal dipandang sebagai salah satu landasan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. UU ini sangat sederhana, walaupun demikian memuat juga berbagai unsur esensial pemerintahan baru, diantaranya mengenai:<sup>134</sup>

- a. Pembentukan DPRD dengan jalan mengubah fungsi dan tugas dari KNID.
- b. DPRD bersama-sama kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya.
- c. DPRD terdiri atas sebanyak-banyaknya lima orang yang dipilih dari dan oleh anggota KNID sebagai badan eksekutif bersama-sama dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari di bidang otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang ini dalam praktiknya hanya mempunyai enam pasal saja tanpa penjelasan. Namun karena dirasakan banyak hal yang belum jelas, maka akhirnya diberikan penjelasan pasal demi pasal. Telah digariskan dengan sengaja bahwa lembaga legislatif daerah adalah juga bagian dari lembaga eksekutif daerah.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalian Indonesia, Bogor, 2007, Hlm.144.

<sup>135</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-200*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm.51-52.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Setelah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang berlaku sekitar tiga tahun, setelah keadaan lebih kondusif maka pemerintah menyempurnakan dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintah Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli 1948 di Yogyakarta. UU ini mengatur perlunya penentuan batas-batas wewenang daerah sehingga daerah tidak memasuki wewenang pemerintah pusat.

Undang-Undang ini menegaskan beberapa aturan pokok yang sangat penting, diantaranya mengenai pembagian wilayah negara dalam daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu juga menegaskan mengenai fungsi dan kedudukan DPD dan DPRD sebagai pelaksana pemerintahan daerah, di mana keberadaan kepala daerah sebagai ketua dan anggota DPD berdampingan dengan DPRD, berusaha menghilangkan dualisme seperti ini yang terjadi pada realisasi UU No.1/1945.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-200*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm.51-52.

Jika UU No.1/1945 memberi tekanan pada gagasan kedudukan rakyat, maka titik berat UU No.22/1948 ialah pada sistem “pemerintahan daerah yang demokratis”. UU ini terdiri dari 47 pasal berikut penjelasan yang panjang lebar.

3. Undang-Undang Negara Indonesia Timur (UU NIT) Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Indonesia Timur

Dikeluarkannya Undang-Undang NIT Nomor 44 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950 ini merupakan realisasi dari amanat dalam Konstitusi RIS yang bertujuan untuk mengatur hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah. Undang-Undang ini diterbitkan untuk menyongsong pembentukan negara kesatuan dengan maksud menyesuaikan susunan ketatanegaraan pemerintahan daerah dalam lingkungan wilayah Indonesia Timur dengan bentuk negara kesatuan.

Secara keseluruhan isi undang-undang ini sama dengan undang-undang sebelumnya, akan tetapi terdapat perbedaan dalam hal:

- a. Susunan dan penamaan daerah dalam UU NIT Nomor 44 Tahun 1950 memungkinkan susunan terdiri atas 2 atau 3 tingkatan dengan nama negara bagian, daerah bagian, serta daerah anak bagian.
- b. Sebutan resmi dewan pemerintahan daerah adalah dewan pemerintah dan keanggotannya diambil bukan dari anggota DPRD.

c. Jumlah anggota DPRD tidak semata-mata berdasarkan jumlah penduduk, tetapi juga mempertimbangkan luasnya otonomi, kekuasaan keuangan, susunan politik, dan masa jabatan anggota DPRD tiga tahun.

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Realisasi amanat UUDS Tahun 1950 secara tidak langsung menghendaki terjadinya perubahan aturan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah. Setelah menunggu sekitar tujuh tahun, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU ini lebih menekankan pada aspek desentralisasi pelaksanaan pemerintahan di daerah, dimana undang-undang ini terbit setelah adanya perubahan konstitusi negara Indonesia. Adapun yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya UU ini adalah untuk mengantisipasi perkembangan ketatanegaraan dengan memberikan kewenangan kepada daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri yang disesuaikan dengan konsep negara kesatuan. Dengan lahirnya UU ini maka mencabut UU lainnya yang mengatur pemerintahan daerah.

## 5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah

Pergantian konstitusi bukan hanya dipergunakan untuk menyesuaikan susunan pemerintahan di daerah dengan susunan pemerintahan di daerah dengan susunan menurut UUD 1945, tetapi sekaligus juga melakukan penyempurnaan terhadap UU No. 1/1957 dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 yang dapat dilihat dalam beberapa hal berikut:<sup>137</sup>

- a. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara *aparatur dan fungsi otonomi* dan *aparatur dan fungsi kepamongpraajaan*.
- b. Penyempurnaan bentuk, susunan, kekuasaan, tugas, dan kewajiban pemerintah daerah.
- c. Menghilangkan bahaya persatuan dan kesatuan serta keselamatan negara.
- d. Menghilangkan aspek yang bisa merintangangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah.
- e. Memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah. Dualisme pemerintahan di daerah dihilangkan dengan jalan menetapkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat dan alat daerah. Kepala daerah berdiri sendiri dan menjadi pimpinan sehari-hari

---

<sup>137</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-200*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm.150-151.

penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta tidak bertanggung jawab kepada DPRD.

6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah

UU 18 Tahun 1965 hanya berlaku sekitar 9 tahun. Pada dekade 1960-an adanya tuntutan revisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat demokrasi terpimpin semakin kuat. Lima tahun setelah itu lahirlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini semakin memperkuat kedudukan kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara, dimana DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah. Pemberlakuan UU ini sebagai antisipasi perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sehingga peraturan pemerintahan daerah perlu diperbaharui.<sup>138</sup>

7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dilakukan untuk menyesuaikan perkembangan yang ada. Secara resmi UU No. 5/1974 mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, aturan ini mengatur

---

<sup>138</sup> B. N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2000*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, Hlm.153.

mengenai daerah otonom (pemerintahan otonom) dan susunan pemerintahan dekonsentrasi (yang disebut wilayah administratif). Namun demikian,, undang-undang ini meninggalkan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah, yang didasari oleh pertimbangan keutuhan negara, ketidakserasian pemberian makna otonom dan prinsip yang digariskan dalam GBHN.

Adapun kaitan antara UU No. 5/1974 dengan GBHN adalah bahwa undang-undang tentang pemerintahan daerah di daerah tidak dibuat untuk melaksanakan GBHN, karena UU No.5/1974 adalah undang-undang organik yang dibuat berdasarkan atau karena diperintahkan oleh UUD 1945, khususnya yang tersirat dalam Pasal 18.

#### 8. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terbit sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini lahir sebagai akibat dari reformasi pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, yang secara langsung menjawab harapan masyarakat daerah dalam revisi UU No. 5/1974. Harapan yang hadir dengan UU No. 22/1999 adalah dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memerhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Lahirnya UU ini merupakan

respon atas tuntutan masyarakat di era reformasi yang menghendaki ditegakannya prinsip-prinsip di atas. Ada lima pikiran dasar yang terdapat dalam UU No. 22/1999, yaitu:<sup>139</sup>

- a. Sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945.
- b. Penyelenggaraan otonomi yang luas yang dilaksanakan di atas prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memerhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
- c. Meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah dan badan pengawas sebagai sarana pengembangan demokrasi serta mendudukan kesejajaran dan kemitraan antara kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- d. Untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah.

---

<sup>139</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*, ed. 1, cet. 2, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm.36.

- e. Untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki asal-usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Realisasi amanat konstitusi membuat perubahan yuridis bagi sistem pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hadir menggantikan UU sebelumnya yang mengatur pemerintahan daerah. Dengan hadirnya UU ini dirasa sesuai dengan amanat konstitusi hasil amandemen, yang menekankan agar pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.<sup>140</sup>

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dengan perkembangan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia serta didukung pula dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Maka terbitlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

---

<sup>140</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*, ed. 1, cet. 2, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm.36.

tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah landasan hukum terbaru dalam pengaturan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hadir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan pemerintahan daerah. Segala urusan pemerintahan daerah diatur di dalam UU ini, bahkan apabila ditelaah muatannya terdapat penguatan pengaturan tentang pemerintahan daerah termasuk perihal pemekaran wilayah yang saat ini menjadi hal yang sangat perlu diperhatikan.

Dalam UU No. 23/2014 sudah dilakukan pemisahan antara pemerintahan daerah, pemerintahan desa<sup>141</sup> dan pemilu kepala daerah.<sup>142</sup>

#### **B. Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang diharapkan dapat menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan terutama problem dalam pembuatan dan penyelenggaraan peraturan daerah (Perda), termasuk dalam hal membentuk produk hukum baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Salah satu bentuk pengawasan dalam pembentukan peraturan daerah adalah evaluasi.

---

<sup>141</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.

<sup>142</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Pada dasarnya, evaluasi peraturan daerah tidak hanya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri / Gubernur, tetapi juga oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pasal 249 ayat (1) huruf J Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU MD3 menyatakan bahwa:<sup>143</sup>

Pasal 249 ayat (1)

DPD mempunyai wewenang dan tugas:

- j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

Evaluasi peraturan daerah selain oleh Menteri Dalam Negeri / Gubernur juga DPD memiliki tugas untuk mengevaluasi peraturan Daerah. Namun karena fokus penelitian ini evaluasi peraturan daerah kabupaten/kota oleh gubernur, maka yang akan dipaparkan adalah pelaksanaan evaluasi oleh gubernur.

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini secara tidak langsung telah memutuskan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah pusat di daerah. Akan tetapi, pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota tetap dapat optimalkan melalui proses penyusunan produk hukum daerah yang harus disesuaikan dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam

---

<sup>143</sup> 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.

Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang tertuang dalam beberapa pasal sebagaimana berikut :

1. Pasal 95 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ayat 1 menyatakan bahwa Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota;
2. Pasal 96 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan bahwa:
  - a. Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
  - b. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang: pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; dan tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
  - c. Konsultasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi rancangan perda kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian.

- d. Konsultasi rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
3. Pasal 99 :
    - a. Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian noreg.
    - b. Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.
  4. Pasal 100 ayat 2 :

Bupati/walikota wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan noreg perda.

5. Pasal 101 ayat 2 :

Bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (2).

6. Pasal 102 :

- a. Menteri Dalam Negeri memberikan noreg rancangan perda provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan noreg rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101 paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima;
- b. Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah;
- c. Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dihitung sejak proses keputusan menteri untuk evaluasi provinsi dan keputusan gubernur untuk evaluasi kabupaten/kota dilaksanakan.

Dengan adanya pasal-pasal tersebut diatas, proses evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota dapat dimaksimalkan. Selain dari pada itu, prakarsa yang bertanggung jawab dapat segera melakukan perbaikan dalam menyelesaikan rancangan perda sesuai dengan hasil evaluasi yang telah diterima. Kemudian Bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi. Dengan demikian, maka akan meminimalisir munculnya Peraturan Daerah yang bermasalah.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> <https://www.kompasiana.com/dianahijri/5d6e0178097f361bd772e992/optimalisasi-pengawasan-perda-kabupaten-kota-berdasarkan-permendagri-nomor-80-tahun-2015>, diakses pada hari kamis 2 Januari 2020.

#### D. Perda-Perda Bermasalah

Ketaatan Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memang telah menjadi perhatian sejumlah kalangan. Direktorat Jenderal (Ditjen PP) Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM bahkan pernah melakukan kajian terhadap 493 Perda kabupaten/kota di 33 provinsi yang terbit pada periode 2005-2010. Hasilnya, sebagian besar penyusunan Perda tersebut belum mengikuti teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.<sup>145</sup>

Sebagaimana diketahui sebelumnya, Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.<sup>146</sup> Adapun Peraturan Daerah memuat materi muatan sebagai berikut:<sup>147</sup>

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>145</sup> Ditjen PP Kementerian Hukum dan HAM, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Ditjen PP, Jakarta, 2011.

<sup>146</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 8.

<sup>147</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236 ayat (3).

Peraturan Perundang-undangan, urutan hierarkinya adalah UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota.

Seperti yang disebutkan dalam pasal di atas, kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Ini sejalan dengan asas ‘kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan’, yang mengandung arti peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki. Dalam tataran teoritis dikenal asas *lex superior derogat legi inferiori*, peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>148</sup>

Ketentuan mengenai Perda yang dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi juga diatur secara jelas dalam Pasal 250 UU Pemda:

“Perda dan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan .”

Sebagai tolok ukur di dalam pembentukan produk hukum daerah yang baik, apabila tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, aspiratif dan komplementatif. Meskipun demikian, dalam prakteknya masih saja terjadi permasalahan dalam pembentukan produk hukum di beberapa daerah, tatkala

<sup>148</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt519308777eeb0/masalah-dualisme-kewenangan-pengujian-perda-kabupaten-kota/>, diakses pada hari Jumat 3 Januari 2020.

dalam proses penyusunan, pembahasan, dan penetapan rancangan Perda yang dihasilkan belum mencerminkan perspektif hukum yang jelas, baik terkait dengan kewenangan, prosedur dan substansi Perda.

Pada tanggal 13 Juni 2016 Menteri Dalam Negeri mencabut 3.143 peraturan daerah yang dianggap bermasalah. Secara rinci, dari 3.143 Perda yang dicabut atau direvisi itu sebanyak 1.598 adalah perda atau perkada kabupaten/kota dan 167 perda atau perkada provinsi yang dicabut atau direvisi Menteri Dalam Negeri. Kemudian 111 peraturan atau putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri, dan 1.267 perda atau perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.<sup>149</sup> Penelitian ini membahas peraturan daerah kabupaten/kota maka rincian peraturan daerah kabupaten/kota saja yang akan disuguhkan.

Era otonomi seluas-luasnya dimana Gubernur diamanatkan undang-undang sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaukan pengawasan Perda kabupaten/kota baru dirumuskan pertama kali pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diteruskan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka perda bermasalah yang dibahas akan dikerucutkan yaitu perda dalam kurun waktu 2004 sampai dengan 2016.

---

<sup>149</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>, diakses pada hari sabtu 4 Januari 2020.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri<sup>150</sup>, perda kabupaten/kota dalam kurun waktu 2004-2016 terdapat 2.782 peraturan daerah kabupaten/kota yang dicabut atau dibatalkan. Adapun dengan rincian berdasarkan lembaga yang mencabutnya adalah sebanyak 1.585 peraturan daerah kabupaten/kota dicabut atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.197 dicabut atau dibatalkan oleh Gubernur.

Indikator yang digunakan untuk pembatalan Perda dan Perkada tersebut adalah:

1. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.
2. Adanya pengalihan kewenangan urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam UU. Nomor 23 Tahun 2014;
3. Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi:
  - a. Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
  - b. Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Permohonan Pengujian Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terkait tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi maksimal 2% dari NJOP; dan

---

<sup>150</sup> [https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf), diakses pada hari sabtu 4 Januari 2020.

- c. Nomor 3/PUU-XIII/2015 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, terkait aturan pengelompokan alat berat ke dalam kendaraan bermotor.

Peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan evaluasi oleh Gubernur yaitu peraturan daerah tentang APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan RTRD adalah 868 peraturan daerah dengan rincian sebagai berikut: 1). Pajak Daerah: 301 Perda, 2). Retribusi Daerah: 564 Perda, dan 3). RTRD: 3 Perda. Sedangkan sebanyak 1.914 merupakan peraturan daerah yang tidak dilakukan evaluasi oleh Gubernur.