



Artikel Penelitian

Article history:

Received 28 Nov, 2023
Revised 14 Dec, 2023
Accepted 20 Dec, 2023

Kata Kunci:

Hukum; Penetapan
Peraturan; Kepala
Daerah

Keywords:

Law; Determination of
Regulations; District head

INDEXED IN

SINTA - Science and
Technology Index
Crossref
Google Scholar
Garba Rujukan Digital: Garuda

**CORRESPONDING
AUTHOR**

Rustam
Specialist Legal & Regulatory
P3PD Kemendagri RMC III
Gorontalo

EMAIL

unisanrustam@gmail.com

OPEN ACCESS

E ISSN 2623-2022

Analisis Hukum Penetapan Peraturan Kepala Daerah Tanpa Melalui Proses Fasilitasi

Legal Analysis of Determining Regional Head Regulations Without Going Through a Facilitation Process

Rustam

Specialist Legal & Regulatory P3PD Kemendagri RMC III Gorontalo

Abstrak: Penelitian ini dilakukan dalam rangka menganalisis terhadap penetapan peraturan kepala daerah tanpa melalui proses fasilitasi. Yang mendasari dilakukannya penelitian ini karena pada prakteknya terdapat peraturan kepala daerah (Perkada) yang ditetapkan tanpa melalui proses fasilitasi, metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk menemukan jawaban terhadap permasalahan yang akan diteliti. Berdasarkan hasil penelitian bahwa Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa dimana prosedur pembentukannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga kedua Peraturan Bupati tersebut cacat dan dapat dibatalkan. Namun meskipun cacat dalam proses pembentukannya dan dapat dibatalkan tetapi penulis berpendapat bahwa sepanjang Peraturan Bupati tersebut tidak dilakukan pembatalan maka Peraturan Bupati tersebut tetap dinyatakan berlaku sampai dengan adanya peraturan yang membatalkannya.

Abstract: This research was conducted in order to analyze the stipulation of regional head regulations without going through a facilitation process. The basis for carrying out this research is because in practice there are regional head regulations (Perkada) which are stipulated without going through a facilitation process, the research method used is normative research through a statutory regulation approach relating to the Formation of Legislative Regulations, to find answers to problems that arise, will be researched. Based on the research results, the Pohuwato Regency Regent Regulation Number 91 of 2018 and the Gorontalo Regency Regent Regulation Number 57 of 2019 concerning the List of Village Authorities where the formation procedures conflict with higher laws and regulations so that the two Regent Regulations are flawed and can be cancelled. However, even though it is flawed in the formation process and can be cancelled, the author is of the opinion that as long as the Regent's Regulation is not canceled, the Regent's Regulation will still be declared valid until there is a regulation that cancels it.

Jurnal Kolaboratif Sains (JKS)

Doi: 10.56338/jks.v6i12.4939

Pages: 2093-2098

LATAR BELAKANG

Pelaksanaan otonomi daerah dalam konsep negara kesatuan tidak terlepas dari pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling berkaitan dalam satu organisasi yang disebut negara. Pemerintah pusat memegang kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan di daerah meskipun daerah diberikan otonomi atau kekuasaan secara mandiri untuk mengurus sendiri daerahnya.

Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah dibawah konsep otonomi dan desentralisasi adalah kewenangan daerah dalam mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Secara konseptual, otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hakikat pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam rangka menciptakan kemandirian (*zelfstandingheid*) bukan sebagai sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Sementara tujuan otonomi itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ditempu melalui peningkatan hak dan tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Dalam ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) pada intinya memuat bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten atau kota. Kemudian diperjelas lagi dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang pada intinya bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat. Dengan demikian jelas bahwa gubernur selain sebagai kepala pemerintahan pada tingkat provinsi, juga sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas pembantuan dalam konsep otonomi daerah.

Dalam melaksanakan tugas pembantuan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota, termasuk pula di dalamnya pembinaan dan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (*perda*) kabupaten atau kota.

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang sah dan diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yaitu Peraturan Kepala Daerah atau biasa disebut *Perkada*.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Kepala Daerah atau *Perkada* secara teknis, tahapan dan prosedur telah diatur secara spesifik dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Perlu dipahami bahwa proses pembentukan Peraturan Kepala Daerah (*Perkada*) berbeda dengan proses pembentukan Peraturan Daerah (*Perda*), dalam proses pembentukan Peraturan Daerah harus disepakati Bersama oleh Bupati/Walikota dan DPRD, sedangkan Peraturan Kepala Daerah merupakan hak prerogatif kepala daerah sepenuhnya tanpa memerlukan persetujuan DPRD. Namun dalam proses pembentukannya tetap harus melalui tahapan-tahapan dan prosedur yaitu dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai dengan penyebarluasan.

Berdasarkan hasil observasi yang penulis lakukan terdapat 2 (dua) peraturan kepala daerah (*Peraturan Bupati*) yaitu Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa yang telah ditetapkan tetapi tidak melalui proses fasilitasi sebagaimana amanat dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

METODE

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian normatif yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan normatif dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan fasilitasi oleh gubernur dalam pembentukan peraturan kepala daerah kabupaten atau kota. Adapun objek kajian dalam penelitian ini yaitu produk hukum daerah (peraturan kepala daerah) yang ditetapkan dan diberlakukan tanpa melalui proses fasilitasi.

HASIL DAN DISKUSI

Pelaksanaan otonomi daerah dalam konsep negara kesatuan tidak terlepas dari pola hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling berkaitan dalam satu organisasi yang disebut negara. Pemerintah pusat memegang kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan di daerah meskipun daerah diberikan otonomi atau kekuasaan secara mandiri untuk mengurus sendiri daerahnya. Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah dibawah konsep otonomi dan desentralisasi adalah kewenangan daerah dalam mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) pada intinya memuat bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten atau kota. Kemudian diperjelas lagi dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang pada intinya bahwa gubernur adalah wakil pemerintah pusat. Dengan demikian jelas bahwa gubernur selain sebagai kepala pemerintahan pada tingkat provinsi, juga sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas pembantuan dalam konsep otonomi daerah.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membagi urusan pemerintahan/kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan atau kewenangan tersebut bertujuan agar terciptanya efisiensi, efektifitas dan sinergitas diantara cabang kekuasaan pemerintahan tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dengan bekal urusan pemerintahan/kewenangan yang telah dibagi dalam rangka menjalankan otonomi daerah maka hal tersebut merupakan modal dasar yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menetapkan peraturannya.

Dalam melaksanakan tugas pembantuan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah kabupaten atau kota, termasuk pula di dalamnya pembinaan dan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (perda) kabupaten atau kota.

Sebelum menguraikan proses dan mekanisme pembentukan Peraturan Kepala Daerah atau Perkada maka penting secara bersama-sama terlebih dahulu memahami hirarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan. Dalam Pasal 7 disebutkan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk Peraturan Gubernur/ Bupati/ Walikota, diatur dalam Pasal 8, sehingga juga terikat dengan azas hukum *Lex superior derogat legi inferior*, dimana aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah. Dengan kata lain apabila ditemukan suatu Peraturan perundang-undangan yang jelas menabrak aturan di atasnya, maka ini dapat dikesampingkan bahkan dapat dibatalkan.

Proses pembentukan peraturan kepala daerah (perkada) harus memperhatikan beberapa aspek yaitu aspek prosedur, substansi dan kewenangan yang mutlak harus terpenuhi. Selain itu, pembentukan perkada tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Jika berdasarkan hasil kajian ditemukan Peraturan Bupati yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka peraturan bupati tersebut dapat dibatalkan.

Untuk mengetahui apakah suatu Peraturan Bupati telah memenuhi aspek prosedur, substansi dan kewenangan serta peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka harus melalui proses Fasilitasi.

Namun, bagaimana jika Peraturan Bupati tidak melalui proses fasilitasi? maka syarat formal pembentukan produk hukum daerah tidak terpenuhi sehingga keberadaan Peraturan Bupati tersebut jelas bertentangan peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan produk hukum daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

In casu Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa yang tidak melalui proses fasilitasi sehingga kedua Peraturan Bupati tersebut tidak memenuhi syarat formil dalam pembentukannya meskipun tanpa menyentuh substansi atau isi dari peraturan bupati tersebut. Sebab secara prosesnya bertentangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, selain itu juga bertentangan dengan Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa sebagaimana diamanatkan dalam pasal 22 bahwa sebelum Bupati menetapkan peraturan bupati tentang daftar kewenangan desa harus dikonsultasikan melalui Gubernur dan selanjutnya Gubernur berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri. Sementara penetapan kedua Peraturan Bupati tersebut (Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa) tidak melalui proses tersebut. Dengan demikian Peraturan Bupati tersebut cacat hukum dan dapat dibatalkan.

Peraturan Bupati tentang Daftar Kewenangan Desa merupakan bentuk pendelegasian atau perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan PP Nomor 11 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan pasal 21 (ayat 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

Proses pembentukan produk hukum daerah berdasarkan ketentuan pasal 87 dan 88 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang perubahan atas Permendagri 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur tentang Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di Kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Gubernur. Pembinaan dilakukan dalam bentuk Fasilitasi terhadap rancangan Perda, Rancangan Perkada dan/atau Rancangan Peraturan DPRD. Fasilitasi ini bersifat wajib, dan menjadi salah satu syarat formal dalam penyusunan Perkada.

Selanjutnya ketentuan pasal 22 Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang daftar kewenangan Desa sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota dikonsultasikan kepada Gubernur. selanjutnya Gubernur dalam melakukan konsultasi

atas Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang rincian daftar kewenangan Desa berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Artinya, proses pembentukan peraturan kepala daerah (peraturan bupati/walikota) wajib untuk melalui proses fasilitasi yang dilakukan oleh Gubernur. Khusus untuk peraturan bupati tentang daftar kewenangan desa selain melalui wajib proses fasilitasi juga diamanatkan oleh Permendagri nomor 44 tahun 2016 dimana sebelum rancangan peraturan bupati ditetapkan untuk terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Gubernur dan Gubernur mengkoordinasikan dengan Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, bagaimana mekanisme pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala daerah? Sedikit penulis uraikan bahwa pasca putusan MK Nomor 137/PUU XIII/2015 Dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota. Dengan adanya putusan MK tersebut Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/kota dinyatakan inkonstitusional sehingga pembatalan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota bukan lagi merupakan kewenangan Mendagri dan Gubernur tetapi menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Sedangkan pembatalan terhadap peraturan kepala daerah (peraturan gubernur serta peraturan bupati/wali kota) masih tetap dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur secara berjenjang sebagaimana ketentuan dalam pasal 251 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU 11 tahun 2020 tentang cipta kerja.

Berdasarkan ketentuan pasal 145 Permendagri nomor 120 tahun 2018 atas perubahan permendagri nomor 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah disebutkan bahwa pembatalan peraturan Bupati/Walikota dilakukan berdasarkan usulan dari setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah dan/atau instansi lainnya dan atau temuan dari tim pembatalan peraturan Bupati/walikota. Selanjutnya, ditindaklanjuti oleh tim pengkajian dengan melakukan kajian sesuai dengan tolok ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian. apabila hasil kajian dinyatakan tidak sesuai dengan hasil Fasilitasi atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian, ditetapkan Keputusan Gubernur tentang Pembatalan Peraturan Bupati/Walikota.

Dengan demikian menurut penulis apabila peraturan kepala daerah yang tidak melalui proses fasilitasi tetap dipaksakan untuk ditetapkan maka terdapat celah hukum yang dapat dipermasalahkan dikemudian hari. Olehnya, demi memberikan kepastian hukum terhadap peraturan kepala daerah yang ditetapkan dan mencegah akibat hukum yang akan timbul dikemudian hari, fasilitasi peraturan perundang-undangan sangat penting dalam pembentukan peraturan kepala daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 dan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa dimana prosedur pembentukannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga kedua Peraturan Bupati tersebut cacat dan dapat dibatalkan. Namun meskipun cacat dalam proses pembentukannya dan dapat dibatalkan tetapi penulis berpendapat bahwa sepanjang Peraturan Bupati tersebut tidak dilakukan pembatalan maka Peraturan Bupati tersebut tetap dinyatakan berlaku sampai dengan adanya peraturan yang membatalkannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Kurniawan, "The Creation Of Regional Law In A Part Of Governance Conduct" Jurnal Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 61, Th. XV (Desember, 2013), pp. 519-546.
- Muh. Syahrul Ago, dkk, The Effect of the Implementation of Governor Facilitation Authority on the Establishment of Regency or City Regional Regulations, J. Paradigma Administrasi Negara, Vol. 3 (2): 81-88, Juni 2021
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007
- UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan UU Nomor 13 Tahun 2022 perubahan kedua atas UU Nomor 12 Tahun Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 120 Tahun 2018 perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa
- Peraturan Bupati Kabupaten Pohuwato Nomor 91 Tahun 2018 tentang Daftar Kewenangan Desa
- Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 57 Tahun 2019 tentang Daftar Kewenangan Desa
- Putusan Mahkamah Nomor 137/PUU XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota.