




Parameter Pengawasan Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah

Benjamin Carel Picauly^{1*}, Victor Juzuf Sedubun²

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : benibeni010101@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: Supervision of Regional Regulations according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 23 of 2014, PP Number 79 of 2005 and Permendagri Number 1 of 2014 is carried out by the Government. In exercising the authority to supervise Regional Regulations, the Government is limited to the parameters regulated by laws and regulations.

Purposes of the Research: To analyze the supervision Parameters of Regional Regulations regulated in Law Number 23 of 2014.

Methods of the Research: This research is a normative research, with a statutory approach and a conceptual approach.

Results Originality of the Research: The results of the research found that the provisions of Article 7 of Law Number 12 of 2011 are in accordance with the principle of *lex superior derogate legi inferiori*, namely a regulation may also not apply if it clearly contradicts a higher regulatory norm. In a theoretical perspective, the principle of *lex superior derogate legi inferiori* was developed by Hans Kelsen and Hans Nawiasky through tiered legal norms

Keywords: Parameter; Supervision; Government.

Abstrak

Latar Belakang: Pengawasan Peraturan Daerah menurut UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 23 Tahun 2014, PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 dilakukan oleh Pemerintah. Dalam melaksanakan wewenang pengawasan Peraturan Daerah, Pemerintah dibatasi pada parameter yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Tujuan Penelitian: Untuk menganalisis parameter pengawasan Peraturan Daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Metode Penelitian: Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Hasil Penelitian: Hasil penelitian menemukan bahwa Ketentuan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 sesuai dengan asas *lex superior derogate legi inferiori* yaitu suatu peraturan dapat juga tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi. Dalam perspektif teori, asas *lex superior derogate legi inferiori* dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky melalui norma hukum berjenjang.

Kata Kunci: Parameter; Pengawasan; Pemerintah.

Dikirim: 2022-07-30

Direvisi: 2022-08-13

Dipublikasi: 2022-08-18

1. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik". Pengaturan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sangat penting mengingat kondisi geografis negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau.

Pembagian kekuasaan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dilaksanakan melalui asas desentralisasi, dimana Pemerintah mengalihkan sebagian kewenangan atau urusan

pemerintahan kepada Pemerintah Daerah. Pelaksanaan asas desentralisasi ini tetap berjalan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan amanat Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar konstitusionalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, termasuk di dalamnya kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

- 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 perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, pembentukan Peraturan Daerah harus merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan ini menimbulkan adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan pada dasarnya dilakukan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pencapaian hasil dari pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Pasal 250 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

Peraturan Daerah dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Ketentuan tersebut mengatur tiga parameter pengawasan Peraturan Daerah, yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan kesusilaan. Ketiga parameter ini dapat menjadi kendala bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah yang Berciri Khas Daerah.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer meliputi: UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 23 Tahun 2014; PP Nomor 79 Tahun 2005; Permendagri Nomor 1 Tahun 2014, dan bahan hukum sekunder yang meliputi: buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian di bidang hukum, makalah-makalah, seminar, lokakarya, dan lain-lain. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan/inventarisasi, kemudian dikelompokkan dan dikaji. Bahan hukum yang telah diklasifikasi dan disistematisasi dipelajari, dikaji dan

dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisis secara normatif. Hasil analisis berupa preskripsi terhadap masalah yang diangkat.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Parameter Bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi

Pedoman terakhir tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah berdasarkan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. Dasar pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bahwa dalam rangka pembangunan hukum nasional, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: "Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara." Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorn* sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen, Pancasila merupakan *grundnorm*. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dalam *Theory von Stufenbau der Rechtsordnung* dari Hans Nawiasky sebagai *Staatsgesetz*.

Jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang sekarang berlaku di Indonesia adalah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c) Peraturan Pemerintah;
 - d) Peraturan Presiden;
 - e) Peraturan Daerah.
- 2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Konsekuensi hukum dari hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa kedudukan Peraturan Daerah Provinsi berada di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga kedudukan Peraturan Daerah Provinsi adalah lebih tinggi tingkatannya dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di sini timbul kesulitan karena Peraturan Daerah Kabupaten harus menjabarkan lebih lanjut mengenai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi.

Kesulitan di atas, tidak dapat dilepaskan hubungannya dengan materi muatan Peraturan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 136 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 ayat (3) dan ayat (4) pada intinya sama dengan materi muatan Peraturan Daerah yang diatur dalam UU

Nomor 12 Tahun 2011, yaitu bahwa materi muatan Peraturan Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan serta kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 136 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 32 Tahun menyatakan bahwa:

- 1) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah.
- 2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 ayat (3) dan ayat (4) menyatakan bahwa:

- 1) 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.
- 2) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang parameter pengawasan Peraturan Daerah adalah Pasal 14 yang menyatakan bahwa: "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan 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."

Pengaturan materi muatan Peraturan Daerah menurut ketiga undang-undang ini menempatkan Peraturan Daerah sebagai peraturan yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini membutuhkan pengawasan, baik oleh Pemerintah terhadap Peraturan Daerah Provinsi maupun Pemerintah Provinsi terhadap Peraturan Daerah kabupaten/kota, sehingga materi muatan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Materi muatan Peraturan Daerah, sesuai ketentuan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011, adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Meski memuat materi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah, tetapi materi muatan peraturan daerah tetap mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal demikian ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatakan bahwa: "Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Ketentuan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 sesuai dengan asas *lex superiori derogate legi inferiori* yaitu suatu peraturan dapat juga tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan

dengan norma aturan yang lebih tinggi. Dalam perspektif teori, asas *lex superiori derogate legi inferiori* dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky melalui norma hukum berjenjang. Dengan demikian terdapat kesamaan konsepsi teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Laica Marzuki¹ mengemukakan pendapatnya terkait hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagai berikut: "Tidak tepat Peraturan Daerah ditempatkan pada hierarki peraturan perundang-undangan terbawah, di bawah Peraturan Presiden. *Locale wet* atau Peraturan Daerah dibuat guna melaksanakan undang-undang, *wet* atau *gesetz*."

Pendapat Laica Marzuki di atas, dianggap masih relevan, karena kedudukan Peraturan Daerah dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 juga ditempatkan pada hierarki peraturan perundang-undangan terbawah, di bawah PP, dan bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di bawah Peraturan Daerah Provinsi.

Sukardi² menyatakan bahwa: "Dengan demikian maka dapat diartikan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mempunyai wewenang yang lebih tinggi pula. Hal ini sesuai dengan pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa hierarki penetapan norma di dalam sebuah peraturan didasarkan kepada norma yang lebih tinggi. Artinya di dalam membentuk peraturan setiap aparat negara harus memperhatikan kewenangannya, baru kemudian menetapkan norma apa sesuai kewenangannya itu.

Berhubungan dengan kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, dapat dikatakan bahwa pembentuk Peraturan Daerah Provinsi memiliki kewenangan yang lebih tinggi daripada pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan begitu, maka materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang harus menjabarkan lebih lanjut ketentuan Peraturan Daerah Provinsi. Ketentuan Pasal 236 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 bermakna bahwa materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang harus menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk pula materi muatan Peraturan Daerah Provinsi. Lebih lanjut Pasal 250 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa: "Peraturan Daerah dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,..." Dan ketentuan Pasal 4 ayat (1) TAP MPR Nomor III/MPR/2003 yang menyatakan bahwa: "Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi."

Berhubungan dengan prinsip pembentukan Peraturan Daerah UU Nomor 12 Tahun 2011, maka menarik untuk menganalisis prinsip kesesuaian antara jenis dan materi muatan yang merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011, khususnya yang mengenai prinsip kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus

¹ M Laica Marzuki, "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 4, no. 1 (2007): 14.

² Sukardi, "Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya" (Disertasi: Universitas Airlangga, 2009), h. 69.

benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Sesuai naskah akademik yang melatarbelakangi disusunnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 disusun berdasarkan prinsip “hierarki struktural” yang menjadi prinsip utama pada sistem norma dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain prinsip “hierarki struktural”, tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga mengimplementasikan prinsip “hierarki fungsional” yang berarti bahwa berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam “hierarki struktural”.

Dari penjelasan ini, dapat dinyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah Provinsi berdasarkan prinsip “hierarki struktural” memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sehingga Pemerintahan Daerah Provinsi secara hierarkis berkedudukan lebih tinggi daripada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak mengatur tentang prinsip pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Prinsip pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 137 UU Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Pasal 137 UU Nomor 32 Tahun 2004:

Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan;
- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d) dapat dilaksanakan;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) kejelasan rumusan; dan
- g) keterbukaan.

Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak menjelaskan secara rinci masing-masing prinsip sebagaimana yang diatur dalam Pasal 137. Prinsip pembentukan Peraturan Daerah yang dipakai dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengikuti prinsip yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 5 huruf c UU Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diakomodir ke dalam Pasal 137 huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa salah satu prinsip dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah prinsip “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”. Dengan digantikannya UU Nomor 10 Tahun 2004 dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, terdapat penambahan kata pada ketentuan Pasal 5 huruf c, yaitu kata ‘hierarki’, sehingga Pasal 5 huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan berbunyi: “kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan”. Penambahan kata “hierarki” berkonsekuensi bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah harus memerhatikan hierarki peraturan perundang-undangan selain jenis dan materi muatannya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, terdapat dua bentuk Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, di mana Peraturan Daerah Provinsi diletakkan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini berarti bahwa sesuai dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, maka Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai instrumen hukum pelaksanaan otonomi Daerah Kabupaten/Kota seyogianya mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi sebagai instrumen hukum pelaksanaan otonomi Daerah Provinsi sehingga terhadap hal ini dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi sebagai pembentuk Peraturan Daerah Provinsi berkedudukan lebih tinggi daripada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sebagai pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- 2) Sistem otonomi yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota pada dasarnya bersifat “berjenjang” atau “bertingkat” dengan pelaksanaan otonomi oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota seyogianya mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi sehingga terwujud harmonisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam lapangan kekuasaan negara di bidang eksekutif, mulai dari Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi sampai dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa setiap wewenang membuat aturan harus dilihat sebagai wewenang yang didelegasikan oleh pembuat UU terdapat dalam Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1), tidak berpengaruh bagi kemandirian daerah dan badan-badan umum lainnya. Selain itu, kewenangan Pemerintahan Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah menurut prakarsa sendiri tetap harus memperhatikan aturan hukum yang lebih tinggi dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Mengacu dari PP Nomor 38 Tahun 2007, ada urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi yang selanjutnya disinkronisasi dengan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, tetapi ada urusan yang hanya menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan tidak merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Begitu pula sebaliknya, ada urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, namun bukan menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Jika urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan bukan merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menjabarkan urusan tersebut di dalam materi muatan Peraturan Daerahnya. Demikian pula sebaliknya, jika kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota tetapi tidak dimiliki oleh Pemerintah Provinsi, maka Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk Peraturan Daerah yang untuk mengatur kewenangan tersebut tanpa menunggu adanya Peraturan Daerah Provinsi mengenai kewenangan dimaksud.

Kesulitan yang muncul di sini adalah mengenai berhak tidaknya Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah yang berciri khas atau kondisi khusus masing-masing

daerah. Kesulitan di atas dipecahkan dengan merujuk pada pendapat Andrew Arden³ yang secara garis besar menegaskan bahwa Pemerintah Daerah menyediakan bagi rakyat daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan ciri khas di daerah, sepanjang masih dapat dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah Daerah. Terkait dengan itu, PP Nomor 38 Tahun 2007 mengatur bahwa pengembangan model kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal merupakan wewenang Pemerintah dan wewenang itu tidak diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun Pemerintah Daerah tidak dapat berdiam diri, karena Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan di daerahnya. Pemerintah Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengembangan model kurikulum tingkat satuan pada pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal sepanjang hal itu mengatur ciri khas atau kondisi khusus daerah yang bersangkutan khususnya dalam bidang pendidikan.

Kesulitan lain adalah berhubungan dengan materi muatan Peraturan Daerah yang dibentuk tidak menjabarkan ketentuan peraturan yang lebih tinggi tetapi materi muatan Peraturan Daerah tersebut merupakan ciri khas daerah, dapat dikatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah Kota/Kabupaten, dalam hal yang khusus dan tertentu dapat mengambil kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Dalam konteks ini, maka kebijakan daerah dalam pemanfaatan dan pengelolaan potensi sumber daya pesisir dapat dilakukan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan undang-undang dan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bagir Manan⁴ menyatakan pendapat terkait hal ini sebagai berikut: "Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah bertentangan dengan UUD, TAP MPR, dan undang-undangan batal demi hukum atau *mesti* dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi daerah atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan bukan Peraturan Daerah dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*)."

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu Peraturan Daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya dan tidak bertentangan dengan UUD. Sebagai peraturan yang melaksanakan ketentuan norma hukum yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum.

Selain itu juga dalam kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak selamanya materi muatan Peraturan Daerah Provinsi menjadi acuan bagi materi muatan Peraturan

³ Andrew Arden, *Local Government Constitutional Law and Administrative Law* (London: Thompson Sweet & Maxwell, 2008), h. 84.

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi hukum Faluktas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), h. 138.

Daerah Kabupaten/Kota. Mengacu dari PP Nomor 38 Tahun 2007, materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak mutlak harus merupakan penjabaran dari Peraturan Daerah Provinsi.

Akibat hukum yang semesti timbul jika Peraturan Daerah yang dibentuk tidak mengacu pada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa Peraturan Daerah tersebut harus tetap dianggap berlaku sepanjang pengaturannya hanya berlaku di daerahnya dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie di atas yang menyatakan bahwa pengadilan haruslah menentukan bahwa Peraturan Daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.

Sesuai dengan pendapat Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan di atas, Daerah harus diberikan keleluasaan dalam menentukan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah, terutama yang berkaitan dengan ciri khas yang dimiliki oleh masyarakat di daerah. Hal ini disebabkan karena tidak semua peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di atas Peraturan Daerah (baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) mengatur tentang ciri khas masing-masing daerah. Adanya keleluasaan yang diberikan, maka daerah dapat membentuk Peraturan Daerah yang sesuai dengan ciri khas daerah masing-masing, sepanjang materi muatan yang diatur tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Wewenang aparat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikembalikan kepada tertib hukum tersebut atau dengan perkataan lain, tertib hukum tersebut akan selalu menjadi petunjuk bagi setiap aparat dalam melaksanakan fungsinya.⁵ Materi muatan Peraturan Daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan lebih tinggi juga dimaksudkan agar Peraturan Daerah tidak menjadi penyebab timbulnya suatu disintergrasi. Hal ini antara lain terlihat dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Amir, Ratulangi, dan Soepomo pada Sidang PPKI Tanggal 18 Agustus 1945, yang pada intinya bahwa isi otonomi adalah seluas-luasnya tetapi dilakukan dengan permusyawaratan dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar Pemerintah Pusat.⁶

3.2 Parameter Bertentangan dengan Kepentingan Umum

Sudah sejak zaman Hindia Belanda telah dikenal pengertian kepentingan umum dengan istilah "*algemeen belang*" (antara lain terdapat dalam Pasal 37 KUHD), "*openbaar belang*" (antara lain terdapat dalam *Staatsblad* Tahun 1906 Nomor 348), "*ten algemeene nutte*" (antara lain terdapat dalam Pasal 570 KUH Perdata) atau "*publiek belang*" (antara lain terdapat dalam *Staatsblad* Tahun 1920 Nomor 574). Selain itu, kepentingan umum telah banyak diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang rumusannya berbeda satu sama lain.

Betapa luasnya pengertian yang terkandung dalam kepentingan umum itu. Memahami tentang apa yang dimaksud dengan 'kepentingan umum', maka perlu kiranya dimulai dengan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat filosofis. Pertanyaan filosofis untuk dapat memaknai 'kepentingan umum' adalah: 1) Apa yang dimaksud dengan "penting"? 2) Apa

⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2000), h. 12.

⁶ Bagir Manan and Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2001), h. 279.

yang dimaksud dengan “kepentingan”? dan 3) Siapa yang dimaksud dengan “umum”? Kata “kepentingan” (Belanda: ‘*belang*’; Inggris: ‘*interest*’) berasal dari kata ‘*penting*’. Kata ‘*penting*’ dapat diartikan sebagai “utama; pokok; sangat berharga (berguna); mempunyai posisi yang menentukan (dalam pemerintahan dan sebagainya seperti pejabat)”. Sedangkan kata “kepentingan” dapat diartikan sebagai “keperluan; kebutuhan”.

Kepentingan menurut Srivinas Madhav, dengan menggunakan istilah *interest* didefinisikan sebagai: “*a right, title, claim or share in property.*”⁷ Sedangkan Paton mengemukakan bahwa suatu kepentingan adalah suatu tuntutan atau keinginan individu atau kelompok individu yang ingin dipenuhi oleh individu atau kelompok individu tersebut.⁸

R.M. Sudikno Mertokusumo⁹ mengemukakan kepentingan adalah: “tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak terhitung jumlah maupun jenisnya yang harus dihormati dan dilindungi dan wajarlah kalau setiap orang atau kelompok mengharapakan atau menuntut kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semuanya sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu, kecuali banyak yang berbeda banyak pula yang bertentangan satu sama lain.”

Memaknai pokok mengenai kepentingan umum, maka aspek teleologis seharusnya diberi perhatian pula dengan menghubungkan pada *Interessentheori* dari Philip Heck. Teori ini menarik hubungan antara kepentingan dan norma hukum atau peraturan hukum. Dengan kata lain kepentingan merupakan penyebab atau diistilahkan dengan kepentingan-penyebab (*kausale interessen*) bagi adanya norma atau peraturan hukum. Kepentingan-penyebab ini memiliki fungsi penilaian menurut hukum (*juridische waarderings*) atau sebagai ukuran penilai (*waarderings maatstaf*). Ada empat macam kepentingan yang dikemukakan Philip Heck¹⁰, yaitu kepentingan-kepentingan materiil, kebangsaan, etika dan agama.

Berhubungan dengan dengan kata ‘umum’, (Belanda: ‘*algemeen*’; Inggris: ‘*public*’; Latin: ‘*publicus*’), dalam KBBI diartikan sebagai “mengenai seluruhnya atau semuanya; secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja; untuk orang banyak; (untuk orang) siapa saja; orang banyak; khalayak ramai; (sudah) tersiar (rata) kemana-mana; (sudah) diketahui orang banyak.”

Srivinas Madhav,¹¹ mengemukakan definisi umum dengan menggunakan istilah *public* sebagai: “1) *having to do with the affairs or official affairs of all, as opposed to just a private group*; 2) *the people in general, regardless of membership of any particular group.*” Bagir Manan¹² mengemukakan bahwa: “Perkataan ‘umum’ tidak sekedar diartikan dengan orang banyak,

⁷ Srivinas Madhav, “The Right to Information and Public Interes,” dharmik9@sify.com, n.d., <http://www.dharmik9@sify.com>.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016), h. 176.

⁹ Sudikno Mertokusumo, “Kepentingan Umum,” [Http://Sudiknoartikel.Blogspot.Com/](http://Sudiknoartikel.Blogspot.Com/), 2008, <http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>.

¹⁰ Ronald Zelfianus Titahelu, “Hukum Adat Maluku Dalam Konteks Pluralisme Hukum, Implikasi Terhadap Manajemen Sumber Daya Alam Maluku: Pidato Pengukuhan Guru Besar” (Ambon, 2006), h. 28.

¹¹ Srivinas Madhav, *Op. Cit.*

¹² Bagir Manan, *Op. Cit.*, h. 141.

melainkan dan terutama dalam arti kesempatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan.”

Roscoe Pound membedakan definisi kepentingan umum, dengan membedakannya dengan kepentingan individu dan kepentingan sosial. Menurut Roscoe Pound¹³: “*Individual interests is claims or demands or desires involved immediately in the individual life and asserted in title of that life. Public interests is claims or demands or desires involved in life in a politically organized society and asserted in title of that organization. And social interests is claims or demands or desires involved in social life in civilized society and asserted in title of that life.*”

Black’s Law Dictionary¹⁴, mendefinisikan *public interest* sebagai: “1). *The general welfare of the public that warrants recognition and protection.* 2). *Something in which the public as a whole has a stake; esp., an interest that justifies governmental regulation*

Materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Adapun arti “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam pengaturan Pasal 136 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 menurut Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Arti “kepentingan umum” dalam Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 menurut Sukardi adalah sebagai berikut¹⁵:

- 1) Kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat. Dari kata-kata “antar warga masyarakat”, umum berarti individu di dalam masyarakat.
- 2) Kebijakan yang berakibat terganggunya pelayanan umum. Kata-kata “pelayanan umum” dapat diartikan sebagai pelayanan yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah kepada masyarakat. Umum dapat diartikan sebagai “oleh Lembaga Pemerintah”. Masyarakat yang dilayani oleh Lembaga Pemerintah terdiri dari orang (manusia) dan badan hukum.
- 3) Kebijakan yang berakibat terganggunya ketentraman/ketertiban umum. Kata-kata “ketertiban umum” dapat diartikan sebagai ketertiban negara. Umum mengacu kepada pengertian negara.
- 4) Kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Penentuan ada tidaknya sifat kepentingan umum atas suatu obyek, membutuhkan pengamatan terhadap proses penetapan akan adanya kegiatan yang berhubungan dengan tiga hal pengertian hipotek kepentingan umum, yaitu:

- 1) proses penetapan adanya kepentingan negara;
- 2) proses penetapan adanya kepentingan rakyat dalam satu kesatuan;
- 3) proses penetapan adanya kepentingan rakyat bersama-sama, bukan dalam arti satu kesatuan.

Bagir Manan¹⁶ menyatakan bahwa: “Belum pernah ada kesepakatan hukum atau ilmiah mengenai pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum. Salah satu landasan yang

¹³ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy and Method of the Law* (Cambridge, Massachusetts, Third Printing: Harvard University Press, 1970), h. 11.

¹⁴ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary* (West Group, 1999), h. 1350.

¹⁵ Sukardi, *Op. Cit.*, h. 150-151.

¹⁶ Bagir Manan, *Op. Cit.*

dapat dipergunakan adalah dasar-dasar atau nilai yang menjadi dasar bermasyarakat dan bernegara, atau kebijakan-kebijakan negara, dan dasar-dasar keadilan umum”

Berdasarkan pendapat Bagir Manan di atas, maka dalam kategori ini, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan, nilai-nilai keadilan, dan berbagai bentuk kemaslahatan, kebijakan nasional seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional, atau yang berguna untuk umum.

Ketentuan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dapat dipandang sebagai kerangka pembatas atau koridor dalam pembuatan Peraturan Daerah. Kerangka pembatas ini penting artinya untuk menunjukkan, bahwa meskipun daerah mempunyai hak atau wewenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dituangkan ke dalam bentuk keputusan hukum berupa Peraturan Daerah. Namun, kewenangan itu tidak dalam artian sebagai satuan pemerintahan yang merdeka dan berdaulat, tetapi tetap dalam bingkai negara kesatuan dan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional. Selain itu, kerangka pembatas ini dimaksudkan pula untuk menghindari dampak negatif yang timbul sebagai akibat keluarkannya Peraturan Daerah, baik bagi masyarakat setempat, daerah lain, maupun kepentingan nasional secara makro dan luas. Dalam arti bahwa, kerangka pembatas bertujuan menghindari timbulnya Peraturan Daerah yang secara substansial bermasalah.

Kepentingan umum merupakan hasil menimbang-menimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum. Secara praktis dan konkret akhirnya diserahkan kepada hakim untuk menimbang-nimbang kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan yang lain secara proporsional (seimbang) dengan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain. Memang tidak mudah, akan tetapi sebaliknya tidak seyogianya untuk memberi batasan atau definisi yang konkret mutlak dan ketat mengenai kepentingan umum, karena kepentingan manusia itu berkembang dan demikian pula kepentingan umum, namun perlu kiranya ada satu rumusan umum sebagai pedoman tentang pengertian kepentingan umum yang dapat digunakan terutama oleh hakim dalam memutuskan sengketa yang berkaitan dengan kepentingan umum, yang dinamis tidak tergantung pada waktu dan tempat. Tiap-tiap kasus harus dilihat secara kasuistis. Sudahlah tepat kalau yang akhirnya menentukan apa saja yang termasuk pengertian kepentingan umum adalah hakim atau undang-undang berdasarkan rumusan yang umum. Kalau dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan perundang-undangan penerapannya akan kaku, karena hakim lalu terikat pada rumusan undang-undang.

Parameter bertentangan dengan kepentingan umum lebih tepat menjadi parameter bagi hakim dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Daerah. Rumusan *umum* oleh pembentuk undang-undang akan lebih luwes/fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya, dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.

3.3 Parameter Bertentangan dengan Kesusilaan

Setiap manusia mempunyai sifat, watak, kehendak, dan kepentingan masing-masing. Perbedaan kepentingan antarindividu tersebut menumbuhkan kesadaran akan suatu

kebutuhan bersama: kebutuhan agar kepentingan para individu terjamin dari gangguan individu lainnya. Kebutuhan inilah yang menjadi cikal-bakal terbentuknya tata kehidupan bersama yang dikenal dengan tata kehidupan bermasyarakat. Kenyataan di atas, diperkuat lagi oleh hakikat manusia sebagai makhluk sosial. Manusia dilahirkan dalam keadaan tidak berdaya, memerlukan pertolongan dan bantuan orang lain, alam pergaulan hidup manusia sehari-hari, terdapat berbagai macam kaidah atau norma yang mengatur peri kehidupannya. Berkenaan dengan kaidah-kaidah atau norma tersebut, kita mengenal berbagai kaidah atau norma yang meliputi norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, norma adat, dan norma hukum.

Menurut R.M. Sudikno Mertokusumo¹⁷, dalam masyarakat ada dua kelompok tatanan kaidah, yaitu:

- 1) Tatanan kaidah dengan aspek kehidupan pribadi, yaitu tatanan kaidah dengan aspek kehidupan pribadi, yaitu manusia dilihat sebagai individu. Tatanan kaidah dengan aspek kehidupan pribadi, dibagi menjadi dua kaidah yaitu:
 - a) Kaidah keagamaan yaitu kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhan.
 - b) Kaidah kesusilaan yaitu kaidah yang mengatur hubungan manusia dengan diri sendiri.
- 2) Tatanan kaidah dengan aspek kehidupan antar pribadi, yaitu manusia dilihat sebagai makhluk sosial, karena manusia dalam hubungan dengan kelompok-kelompok lain. Kaidah ini dibagi lagi dalam dua kaidah, yaitu :
 - a) Kaidah sopan santun, bertujuan agar pergaulan hidup berlangsung dengan menyenangkan. Kaidah sopan santun merupakan peraturan hidup yang timbul dari pergaulan segolongan manusia. Peraturan-peraturan itu ditaati sebagai pedoman yang mengatur tingkah laku manusia terhadap manusia yang ada di sekitarnya.
 - b) Kaidah hukum, bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam pergaulan hidup antar manusia. Kedamaian tersebut akan tercapai dengan menciptakan suatu keserasian antara ketertiban (yang bersifat lahiriah) dengan ketenteraman (yang bersifat batiniah).

Kesusilaan berasal dari kata "susila". Menurut Leden Marpaung, kata "susila" dalam bahasa Inggris adalah *moral, ethics, decent*. Kata-kata tersebut biasanya diterjemahkan berbeda. Kata *moral* diterjemahkan dengan moral, kesopanan sedangkan kata *ethics* diterjemahkan dengan kesusilaan dan kata *decent* diterjemahkan dengan kepatutan.¹⁸ Sehingga yang dimaksud dengan kesusilaan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan nilai-nilai moral, kesopanan dan kepatutan yang dijadikan dasar masyarakat dalam menilai suatu tingkah laku manusia. Seorang manusia akan dikatakan melanggar kesusilaan ketika perbuatannya telah menyimpang atau menyalahi nilai-nilai moral, kesopanan dan kepatutan masyarakat yang bersangkutan.

Kejahatan kesopanan yang dalam Pasal 281 sampai dengan Pasal 299 KUHP dibedakan antara kejahatan kesopanan di bidang kesusilaan dan kejahatan kesopanan di luar bidang kesusilaan. Kejahatan kesopanan di bidang kesusilaan adalah kejahatan yang berhubungan dengan masalah seksual, yaitu kejahatan yang dirumuskan dalam KUHP. Jelas bahwa

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, "Teori Dan Filsafat Hukum" (Bahan Kuliah: Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2007), h. 23-28.

¹⁸ Leden Marpaung, *Kejahatan Terhadap Kesusilaan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), h. 2.

kejahatan di bidang kesusilaan adalah kejahatan yang berhubungan dengan perbuatan seksual dan birahi.

Pengaturan kesusilaan sebagai parameter pengujian Peraturan Daerah terdapat dalam Pasal 250 ayat (1) menyatakan: "Peraturan Daerah dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan."

Parameter bertentangan dengan kesusilaan menurut penjelasan Pasal 250 ayat (1) menyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan "kesusilaan" dalam ketentuan ini adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur." Penjelasan Pasal 250 ayat (1) tidak menjelaskan apakah yang dimaksud dengan adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur adalah norma yang berlaku secara umum, atau hanya norma yang berlaku dalam masyarakat di daerah tersebut.

Pengaturan kesusilaan sebagai parameter pengawasan Peraturan Daerah secara umum dapat saja diterapkan, tetapi terhadap Peraturan Daerah yang dibentuk berdasarkan ciri khas daerah, akan menimbulkan kesulitan untuk menentukan apakah nilai-nilai kebudayaan di suatu daerah telah bertentangan dengan kesusilaan. Masing-masing daerah memiliki tatanan nilai kesusilaan yang berbeda-beda. Pada daerah tertentu memiliki bentuk pakaian tradisional yang menurut pandangan masyarakat tradisional tersebut bukan merupakan bentuk pelanggaran terhadap norma kesusilaan, tetapi merupakan kebiasaan yang telah ada turun temurun, sehingga akan sulit untuk menilai ada pertentangan terhadap norma kesusilaan, apabila pemerintah setempat membentuk Peraturan Daerah yang melindungi hak-hak masyarakat tersebut.

Pengawasan Peraturan Daerah yang mengatur tentang RPJPD dan RPJMD provinsi dan kabupaten/kota tidak menggunakan parameter kesusilaan sebagai alat uji pengawasan. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), dan Pasal 271 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 268 ayat (1) menyatakan: "Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Pasal 269 ayat (1) menyatakan: "Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Pasal 270 ayat (1) menyatakan: "Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Pasal 271 ayat (1) menyatakan: Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang RPJMD yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (2) dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 268 ayat (1), Pasal 269 ayat (1), Pasal 270 ayat (1), dan Pasal 271 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa parameter kesusilaan tidak dijadikan alat uji terhadap Peraturan Daerah yang mengatur tentang RPJMD. Parameter yang digunakan adalah kesesuaian dengan RPJPD Kabupaten/Kota, RPJMD Provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ini berarti bahwa parameter pengawasan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 250 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap semua Peraturan Daerah.

4. KESIMPULAN

Uraian di atas menunjukkan bahwa ketiga parameter pengujian Peraturan Daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak semuanya dapat diterapkan terhadap semua jenis Peraturan Daerah. Parameter pengawasan terhadap Peraturan Daerah yang dibentuk berdasarkan ciri khas tidak mutlak harus diuji berdasarkan parameter pengawasan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 250 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan bertentangan dengan kesusilaan.

REFERENSI

Jurnal

Marzuki, M Laica. "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 4, no. 1 (2007): 14.

Buku

Arden, Andrew. *Local Government Constitutional Law and Administrative Law*. London: Thompson Sweet & Maxwell, 2008.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. West Group, 1999.

Bodenheimer, Edgar. *Jurisprudence, The Philosophy and Method of the Law*. Cambridge, Massachusetts, Third Printing: Harvard University Press, 1970.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi hukum Faluktas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.

Manan, Bagir, and Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2001.

Marpaung, Leden. *Kejahatan Terhadap Kesusilaan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016.

Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintahan Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2000.

Online/World Wide Web, Disertasi/Tesis/Skripsi, Dan Lain-Lain

- Madhav, Srinivas. "The Right to Information and Public Interes." dharmik9@sify.com, n.d.
<http://www.dharmik9@sify.com>.
- Mertokusumo, Sudikno. "Kepentingan Umum." *Http://Sudiknoartikel.Blogspot.Com/*, 2008.
<http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>.
- — —. "Teori Dan Filsafat Hukum." Bahan Kuliah: Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2007.
- Sukardi. "Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya." Disertasi: Universitas Airlangga, 2009.
- Titahelu, Ronald Zelfianus. "Hukum Adat Maluku Dalam Konteks Pluralisme Hukum, Implikasi Terhadap Manajemen Sumber Daya Alam Maluku: Pidato Pengukuhan Guru Besar." Ambon, 2006.