

## **TADULAKO MASTER LAW JOURNAL (TMLJ)**

**Editorial Office:** Postgraduate Faculty of Law, Universitas Tadulako  
Jalan Sukarno Hatta, Palu, Central Sulawesi, 94118, Indonesia.

Phone: +62451-4228444 Fax: +62451-422611

E-mail: tmlj@untad.ac.id

Website: <http://jurnal.fakum.untad.ac.id/index.php/TMLJ>

---

### **PERSETUJUAN TERTULIS MENTERI DALAM NEGERI TERHADAP PENETAPAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN KEPALA DAERAH OLEH PENJABAT BUPATI**

*Written Approval Of The Minister Of Home Affairs Towards The Stipulation Of  
Regional Regulations And Regional Head Regulations By The Acting Regent*

Ajeng Aulia Rahmasari<sup>a\*</sup>, Aminuddin Kasim<sup>b</sup>, Imran Imran<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Sekretariat Daerah Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah, Indonesia

<sup>b</sup> Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana, Universitas Tadulako, Indonesia .

corresponden author : E-mail: [ajengauliarahmasari@gmail.com](mailto:ajengauliarahmasari@gmail.com)

<b>Article</b>	<b>Abstract</b>
<p><b>Keywords:</b> <i>Otonomi Daerah; Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah; Penjabat Bupati; Persetujuan Tertulis; Efektif dan Efisien</i></p> <p><b>Artikel History</b> Received:07-07-2025 Accepted:24-10-2025 Published:30-10-2025</p> <p><b>DOI:</b> ...../LO.Vol2.Iss1.%pp %</p>	<p>This study aims to comprehensively examine the legal basis, procedures, and implications of the written approval mechanism given by the Minister of Home Affairs for the stipulation of Regional Regulations and Regional Head Regulations by Acting Regents. In the context of regional autonomy, this study emphasizes the importance of regional regulations as a tool to achieve equitable public welfare and accelerate the democratization process in the regions. Regional autonomy gives authority to local governments to regulate and manage government affairs and the interests of local communities in accordance with the provisions stipulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This research also emphasizes the urgency of filling vacant regional head positions, which are part of the government structure needed to achieve state goals collectively and continuously. Thus, the acting regent has an important role in carrying out the duties and authorities necessary to achieve these goals. The results of the research are expected to provide input for the improvement of laws and regulations related to the formation of regional legal products, as well as provide recommendations to the central government and local governments to improve the written approval mechanism to make it more effective and efficient. This research is expected to contribute to increasing the effectiveness of regional autonomy and legal certainty in governance in Indonesia.</p> <p>Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif dasar hukum, prosedur, serta implikasi dari mekanisme persetujuan tertulis yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Penjabat Bupati. Dalam konteks otonomi daerah, penelitian ini menekankan pentingnya regulasi daerah sebagai alat</p>

untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang merata dan mempercepat proses demokratisasi di daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini juga menekankan urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah yang kosong, yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan yang diperlukan untuk mencapai tujuan negara secara kolektif dan berkesinambungan. Dengan demikian, Penjabat Bupati memiliki peran penting dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan produk hukum daerah, serta memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memperbaiki mekanisme persetujuan tertulis agar lebih efektif dan efisien. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada peningkatan efektivitas otonomi daerah dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

©2024; This is an Open Acces Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

## PENDAHULUAN

Dalam pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk membuat kebijakan daerah sebagai dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah serta untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Amanat ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut senada dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain menentukan: "Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya".<sup>1</sup> Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Kedudukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat. Dalam konteks ini, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berfungsi sebagai instrumen hukum yang memungkinkan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi secara efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

<sup>1</sup> Paul Marginson, "Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota," *Al'Adl* 9, no. 1 (2017): 239–59, <https://doi.org/10.4324/9781315544793-12>.

<sup>2</sup> Edi Pranoto, "Jurnal Spektrum Hukum, Vol. 15/No. 1/April 2018," *Jurnal Spektrum Hukum* 15, no. 1 (2018): 89–111.

Pemerintahan di daerah yang direpresentasikan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwakilan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di daerah. Namun pada tahun 2024 ada beberapa daerah di Indonesia yang salah satunya ialah daerah Kabupaten Donggala belum memiliki Kepala Daerah definitif dalam hal ini yaitu Bupati, sehingga untuk mengisi kekosongan pemerintahan di daerah Kabupaten Donggala sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diangkatlah Penjabat Kepala Daerah sementara oleh Presiden melalui Keputusan Presiden (Keppres) berdasarkan usulan dari Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan sudut pandang hukum ketatanegaraan terdapat urgensi bagi negara untuk segera mengisi jabatan Kepala Daerah yang kosong, hal tersebut sejalan dengan teori yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan organisasi jabatan-jabatan (*ambten organisatie*). Dimana untuk menjalankan fungsinya bergantung pada struktur yang telah dibuat sedemikian prosedurnya agar dapat mencapai tujuan negara secara kolektif dan berkesinambungan. maka dari itu jabatan Kepala Daerah tidak boleh kosong karena memiliki tugas dan tanggung jawab serta wewenang yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Penjabat Kepala Daerah adalah seseorang yang diangkat untuk memimpin dan mengelola suatu wilayah otonom di Indonesia, seperti provinsi, kabupaten, atau kota.<sup>3</sup>

Dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah jika Kepala Daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap, maka penandatanganan dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah dengan syarat harus mendapatkan persetujuan tertulis dan Menteri. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 108 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah sebagaimana di maksud pada ayat (2), dalam melakukan penandatanganan Perda inisiasi baru saat menjabat, harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri. Sementara itu hal yang sama juga terjadi pada Peraturan Kepala Daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 110 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dalam melakukan penandatanganan rancangan Perkada, harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

Dalam praktiknya, mekanisme persetujuan tertulis ini menimbulkan problematika administratif. Proses birokrasi yang panjang seringkali menghambat percepatan pelayanan publik di daerah, sehingga bertentangan dengan prinsip efektivitas pemerintahan daerah.<sup>4</sup> Selain itu, terdapat perbedaan tafsir di kalangan pemerintah daerah mengenai jenis Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala daerah yang wajib memperoleh persetujuan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Proses permintaan persetujuan penandatanganan tertulis dari Menteri dalam hal ini yaitu Menteri Dalam Negeri cukup menyita waktu yang lama yaitu 7 (tujuh) hari sampai dengan 14 (empat belas) hari kerja. Dengan adanya aturan tersebut mengakibatkan beberapa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah menjadi terhambat proses penetapan dan pengundangannya, seperti halnya yang terjadi di Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala pada tahun 2023 sampai dengan tahun 2024. Terkendalanya proses penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ini berdampak pada terhambatnya pembangunan di daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi relevan untuk mengkaji secara komprehensif dasar hukum, prosedur, serta implikasi dari mekanisme persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri terhadap penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah oleh Penjabat Bupati. Evaluasi ini penting untuk memastikan keselarasan antara prinsip negara kesatuan, efektivitas otonomi daerah, dan kepastian

<sup>3</sup> Ahyar Adriansyah et al., “Kekuatan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821 / 5492 / Sj Dalam Memperluas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah The Legal Force Of The Circular Letter Of The Minister Of Home Affairs Number 821 / 5492 / Sj In Expanding The Authority Of Acting Pe” 8, no. 821 (2024): 150–62.

<sup>4</sup> Edi Susanto, Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Pengutan atau Pelemahan Negara Kesatuan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hal. 110.

hukum, sebagaimana menjadi bagian dari prinsip *good governance* yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.<sup>5</sup>

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*legal research*) dengan Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan Kasus (*case approach*) serta Pendekatan Historis (*historical approach*) dengan menggunakan metode analitis deskriptif dimana pendekatan yang digunakan untuk mengumpulkan data dari berbagai sumber literatur hukum, kemudian menganalisis data tersebut dengan cara menggambarkan fenomena hukum secara rinci (deskriptif) dan melakukan analisis kritis untuk mengetahui implikasi dan relevansi dari data yang telah dikumpulkan. Pendekatan ini bertujuan untuk menghasilkan pengetahuan yang rinci tentang permasalahan hukum yang sedang dikaji, serta untuk menyusun argumen atau rekomendasi yang didasarkan pada analisis yang telah dilakukan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Persetujuan Tertulis Menteri Dalam Negeri Terhadap Penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Oleh Penjabat Bupati

Ada tiga jenis pengganti kepala daerah yang dikenal dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu Pelaksana harian (Plh), Pelaksana tugas (Plt) dan Penjabat (Pj). Pelaksana harian (Plh) bersifat mandat di mana pertanggungjawaban masih melekat pada Kepala Daerah, sedangkan Pelaksana tugas (Plt) bersifat umum tidak terbatas untuk pejabat pengganti Kepala Daerah dan Penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti Kepala Daerah jika terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam waktu yang bersamaan.<sup>6</sup>

Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab.<sup>7</sup> Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan serta Penjabat Kepala Daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya Kepala Daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi :<sup>8</sup>

*“Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”.*

Penjabat adalah seseorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan yang mengalami kekosongan. Penjabat kepala daerah sifatnya hanya sementara, walaupun bagitu pada prinsipnya ia adalah pengganti dari kepala daerah, olehnya itu kewenangannya sama seperti kewenangan kepala daerah definitif. Kedudukan dan kewenangan Penjabat Kepala Daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Ketentuan tersebut berbunyi :

*“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota dalam kurun waktu tertentu.”*

---

<sup>5</sup> Ibid, hal. 115.

<sup>6</sup> Rusdan Arifin Al Mugni and Atep Abdurrafiq, “Politik Hukum Penentuan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pemerintah Pusat (Studi Kasus Provinsi Banten Dan Provinsi Aceh),” *Jurnal Islamic Constitutional Law* 1, no. 2 (2023): 131–59.

<sup>7</sup> Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, Penjabat Kepala Daerah, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hal. 119.

<sup>8</sup> Ibid

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan Penjabat Kepala Daerah tidak hanya sekedar mengisi kekosongan jabatan, namun lebih luas karena ia juga melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Gubernur, Bupati, dan Wali Kota walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu. Dalam melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan Penjabat Kepala Daerah merupakan kewenangan Presiden dengan usulan Menteri Dalam Negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang Penjabat Kepala Daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Namun, Penjabat Kepala Daerah memiliki batasan wewenang yang disebutkan dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang menyatakan bahwa :

- 1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang :Melakukan mutasi pegawai;
  - a) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
  - b) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
  - c) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah adalah salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali kota. Sedangkan Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan mengatur hal-hal yang bersifat teknis dan operasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur 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 mengenai kewajiban Penjabat Bupati untuk memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri dalam penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan sebuah mekanisme kontrol yang inheren dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Kedudukan Penjabat Bupati yang bersifat sementara, tidak dipilih langsung oleh rakyat dan merupakan pejabat karir yang ditunjuk oleh pemerintah pusat, menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi adanya batasan kewenangan ini.

Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, keberadaan Penjabat Bupati diatur sebagai pejabat sementara yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan daerah selama masa transisi, umumnya menjelang pemilihan kepala daerah. Penjabat Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan memiliki kewenangan administratif sebagaimana kepala daerah definitif, namun dengan pembatasan tertentu yang bersifat substantif. Salah satu bentuk pembatasan tersebut adalah keharusan memperoleh persetujuan

tertulis dari Menteri Dalam Negeri sebelum menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 97D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu dilakukan Pengharmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Bagian Hukum melakukan tahapan harmonisasi di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pada tahapan ini pihak Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengoreksi serta memberikan saran dan masukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk disempurnakan sesuai dengan substansi isi dari rancangan peraturan tersebut dan teknis pembentukan produk hukum sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Setelah dilakukan tahapan harmonisasi, kemudian Bagian Hukum melakukan fasilitasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan/atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah di Biro Hukum Provinsi sesuai dengan ketentuan Pasal 89 sampai dengan Pasal 90 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada tahapan fasilitasi ini, Biro Hukum kembali mengoreksi serta memberikan saran dan masukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk disempurnakan sesuai dengan substansi isi dari rancangan peraturan tersebut dan teknis pembentukan produk hukum sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Setelah dilakukan perbaikan berdasarkan hasil harmonisasi dan hasil fasilitasi maka Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Kepala Daerah dapat ditetapkan/disahkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah. Namun dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah jika Kepala Daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap, maka penandatanganan dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 108 ayat (3) dan Pasal 110 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah dalam melakukan penandatanganan rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri. Proses permintaan persetujuan penandatanganan tertulis dari Menteri dalam hal ini yaitu Kementerian Dalam Negeri cukup menyita waktu yang lama yaitu 7 (tujuh) hari sampai dengan 14 (empat belas) hari kerja. Dengan adanya aturan tersebut mengakibatkan beberapa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah menjadi terhambat proses penetapan dan pengundangannya, seperti halnya yang terjadi di Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala pada tahun 2023 sampai dengan tahun 2024. Terkendalinya proses penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ini juga mengakibatkan aturan-aturan tertulis yang telah dibuat dan program-program kegiatan yang akan dilaksanakan menjadi terhambat.

Sebagai contoh yaitu Peraturan Bupati Donggala tentang Pelaksanaan Kegiatan Perlindungan Sosial Bagi Pekerja Perkebunan Sawit, peraturan ini memuat pendanaan penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Perkebunan Sawit dan Pekerja di ekosistem Perkebunan Sawit atau Pekerja dari Produk Turunan Perkebunan Sawit pada perusahaan/kelompok di daerah Kabupaten Donggala. Namun, Peraturan Bupati Donggala tentang Pelaksanaan Kegiatan Perlindungan Sosial Bagi Pekerja Perkebunan Sawit yang telah melewati tahapan harmonisasi dan fasilitasi belum dapat segera ditetapkan oleh Penjabat (Pj) Bupati Donggala pada saat itu karena Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Donggala terlebih dahulu harus membuat dan mengajukan Surat Permohonan Persetujuan Penandatanganan Peraturan Bupati yang ditujukan kepada Gubernur Sulawesi Tengah tertanggal 25 April 2024, kemudian Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah mengeluarkan Surat Rekomendasi Permohonan Persetujuan Penandatanganan Rancangan Peraturan Bupati yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Cq. Direktur Jenderal Otonomi Daerah tertanggal 30 April 2024, setelah adanya Surat Permohonan dan Surat Rekomendasi yang terbit maka pihak Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Donggala akan mengunggah dokumen-dokumen persyaratan persetujuan penandatanganan tersebut melalui website <http://eperda.kemendagri.go.id/>. Persetujuan tersebut kemudian masuk dalam tahapan proses oleh Kementerian Dalam Negeri melalui aplikasi EPERDA, setelah itu pada tanggal 16 Mei 2024 Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Donggala menerima pemberitahuan bahwa Permohonan

Persetujuan Penandatanganan Rancangan Peraturan Bupati Donggala telah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri. Artinya jangka waktu proses permintaan persetujuan tertulis terhadap penetapan Peraturan Bupati yang dilakukan oleh Penjabat Bupati ini membutuhkan waktu yang lama yaitu selama 15 hari kerja, sehingga berdampak keterlambatan dalam implementasi kebijakan daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah membuat prosedur administratif penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati menjadi berkepanjangan karena pemerintah daerah mengacu pada perizinan dalam hal ini persetujuan tertulis dari Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri. Dalam konteks otonomi daerah, hal ini memunculkan dilema antara fungsi pengawasan vertikal dengan semangat desentralisasi, dimana daerah seharusnya memiliki keleluasaan untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Menurut Ateng Syafrudin menyatakan pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses di mana kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Secara umum ditinjau dari segi hukum administrasi negara, pengawasan. Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo, pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan dilakukan oleh pejabat negara yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Sujamto juga menyebutkan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>9</sup>

Adapun salah satu dasar hukum pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dimana muatan dari Peraturan Pemerintah ini hanya terkait pembinaan dan pengawasan yang diperuntukkan bagi Kepala Daerah defenitif saja sehingga peraturan ini tidak memiliki materi muatan yang tepat dan jelas terhadap mekanisme penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah dalam hal ini Penjabat Bupati.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam ketentuan Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Sedangkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Pembinaan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam ketentuan Pasal 375 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- 1) Pembinaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 2) Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum dan bersifat teknis.
- 4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum meliputi :
  - a) Pembagian Urusan Pemerintahan;
  - b) Kelembagaan Daerah;
  - c) Kepegawaian pada Perangkat Daerah;

<sup>9</sup> agus Kusnadi, "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya Uu No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Arena Hukum* 10, no. 1 (2017): 61–77, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>.

- d) Keuangan Daerah;
  - e) Pembangunan Daerah;
  - f) Pelayanan publik di Daerah;
  - g) Kerja sama Daerah;
  - h) Kebijakan Daerah;
  - i) Kepala daerah dan DPRD; dan
  - j) Bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah kabupaten/kota.
  - 6) Pembinaan yang bersifat umum dan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan dalam kebijakan yang terkait dengan Otonomi Daerah.
  - 7) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan kepada Daerah kabupaten/kota dengan berkoordinasi kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam ketentuan Pasal 378 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- 1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
- 2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Pusat.

Gubernur dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan amanat konstitusi melakukan tugasnya sebagai Kepala Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun kesimpulan yang dapat ditarik bahwa jika diartikan tugas dan wewenang Gubernur berdasarkan asas Dekonsentrasi maka Kedudukan Gubernur merupakan Wakil Pusat yang terdapat di daerah dan merupakan perpanjangan pemerintahan pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.<sup>10</sup> Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasannya sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## B. Implikasi Dari Syarat Persetujuan Tertulis Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Oleh Penjabat Bupati

Keberadaan Peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah dalam hal ini yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Hans Kelsen, Desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu

<sup>10</sup> M. Arafat Hermana and Arie Elcaputra, "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Al Imarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 5, no. 2 (2020): 113, <https://doi.org/10.29300/imr.v5i2.3482>.

merupakan tatanan hukum (*legal order*) maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*desentral or local norms*).<sup>11</sup>

The Liang Gie menganggap bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada unit-unit turunan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari kelompok yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu :<sup>12</sup>

- a) Memperpendek jalur birokrasi yang rumit dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat karena kewenangan pemerintah daerah cukup untuk melaksanakan keputusannya sendiri.
- b) Mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus negara karena sebagian tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah.
- c) Bila terjadi suatu masalah yang membutuhkan keputusan cepat, pemerintah daerah tidak perlu menunggu persetujuan dari pemerintah pusat.
- d) Harmonisasi dalam negara dapat segera tercapai karena hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih erat.

Implikasi syarat persetujuan tertulis yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati memunculkan beberapa dampak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain:

### 1. Keterlambatan Dalam Implementasi Kebijakan Daerah

Proses perumusan dan penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah sering kali bersifat mendesak dan memerlukan kecepatan dalam pengambilan keputusan. Ketika proses tersebut harus menunggu persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, maka akan menimbulkan keterlambatan implementasi kebijakan. Keterlambatan ini tidak hanya berimplikasi pada terhambatnya pelayanan publik, tetapi juga menimbulkan ketidakefisienan dalam pelaksanaan program-program pembangunan daerah, ketidakpastian hukum dan mengurangi efektivitas pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Apalagi dalam kondisi darurat atau saat daerah memerlukan regulasi teknis secara cepat, prosedur persetujuan tersebut dapat memperlambat laju respon pemerintah daerah terhadap situasi faktual di lapangan.

Keterlambatan dalam implementasi kebijakan daerah ini terjadi karena Pemerintah Daerah harus menunggu terbitnya atau dikeluarkannya surat persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati sehingga membuat kebijakan daerah yang akan dilaksanakan menjadi terhambat prosesnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### 2. Tumpang Tindih Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Sehubungan dengan lamanya proses tahapan yang dibutuhkan dalam meminta persetujuan penandatanganan tertulis dari Menteri Dalam Negeri dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah tersebut, maka seharusnya kewenangan tersebut dapat menjadi kewenangan dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

<sup>11</sup> Roziqin, Syahrizal, and Regina Theresia Koyansow, "Sistem Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal de Facto* 10, no. 2 (2024): 175–92.

<sup>12</sup> Ateng Syaifuldin, *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, (Depok: PT. Citra Aditya Bakti Cetakan Kedua, 2016), hal. 45-46.

- 1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas :
  - a) Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
  - b) Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
  - c) Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
  - d) Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
  - e) Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
  - f) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor Norma, Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Hal ini juga sesuai dengan Asas Dekonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada perangkat daerah di wilayah tertentu agar dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik oleh pemerintah pusat di daerah. Sehingga proses tahapan persetujuan penandatanganan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah dapat menjadi efisiensi dan efektivitas sesuai dengan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang termuat di dalam Pasal 58 huruf h dan huruf i Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 3. Ketidakseimbangan antara Prinsip Dekonsentrasi dan Otonomi Daerah

Penjabat Bupati adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang menjabat dalam masa transisi. Pengawasan yang ketat dari Menteri Dalam Negeri merupakan bentuk pelaksanaan asas dekonsentrasi, yakni pelimpahan wewenang pemerintahan dari Presiden kepada Gubernur dan/atau pejabat di daerah. Menurut Ani Sri Rahayu yang dimaksud dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>13</sup>

Namun dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri ini menimbulkan terjadinya kontrol vertikal pemerintah pusat terhadap kebijakan daerah, yang membatasi ruang gerak daerah untuk berinovasi dan merespon kebutuhan lokal dengan cepat. Otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, ketentuan yang mewajibkan adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri untuk kebijakan lokal dalam hal ini penetapan

<sup>13</sup> Ani Sri Rahayu, Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya, (Jakarta: Sinar Grafika,2018), hal. 67-68.

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati dapat mengurangi substansi otonomi tersebut. Pemerintah daerah di bawah kepemimpinan Penjabat Bupati tidak dapat sepenuhnya merespon kebutuhan daerah secara cepat dan tepat karena harus menunggu instruksi atau izin terlebih dahulu dari pemerintah pusat.

Penerapan syarat persetujuan tertulis dari Mendagri mengindikasikan kecenderungan menguatnya asas dekonsentrasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, terutama dalam masa transisi. Penjabat Bupati dalam hal ini lebih bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat daripada sebagai pelaksana otonomi daerah. Padahal, semangat desentralisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pada penguatan kapasitas dan kemandirian daerah. Ketika pemerintah pusat terlalu dominan dalam proses legislasi di daerah, maka terjadi ketidakseimbangan antara dua asas utama dalam sistem pemerintahan Indonesia, yakni dekonsentrasi dan otonomi daerah. Asas dekonsentrasi seharusnya tidak mengurangi hak daerah untuk menjalankan kewenangannya secara efektif, apalagi jika pengaturan tersebut berdampak pada kebutuhan strategis masyarakat daerah. Oleh karena itu, perlunya pengaturan yang jelas, proporsional, dan berbasis prinsip *checks and balances* dalam rangka menjamin keberlangsungan prinsip-prinsip otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab. Sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu dikaji kembali, mengingat pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat, hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Pengawasan ini meliputi aspek administrasi, pelaksanaan program pembangunan, hingga pengelolaan keuangan daerah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Kehadiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Implikasi syarat persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri dalam hal penetapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Penjabat Bupati berdampak pada keterlambatan dalam implementasi kebijakan daerah, terjadinya tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah, serta ketidakseimbangan antara prinsip dekonsentrasi dan otonomi daerah.

### Saran

Perlu dilakukan pengkajian kembali terhadap Pasal 108 ayat (3) dan Pasal 110 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sehingga proses persetujuan tertulis terhadap penetapan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Kepala Daerah khususnya dalam hal ini yaitu Penjabat Bupati dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, mengingat kedudukan Gubernur juga dapat menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan

pemerintahan daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah agar tidak menghambat jalannya pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah dan mencegah keterlambatan pelaksanaan program daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adriansyah, Ahyar, Mahasiswa Fakultas, Hukum Universitas, Syiah Kuala, Zainal Abidin, Fakultas Hukum, and Universitas Syiah. “Kekuatan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821 / 5492 / Sj Dalam Memperluas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah The Legal Force Of The Circular Letter Of The Minister Of Home Affairs Number 821 / 5492 / Sj In Expanding The Authority Of Acting Pe” 8, no. 821 (2024): 150–62.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. (2019). Penjabat Kepala Daerah. Yogyakarta: Thafa Media.
- Hermana, M. Arafat, and Arie Elcaputra. “Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Al Imarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 5, no. 2 (2020): 113. <https://doi.org/10.29300/imr.v5i2.3482>.
- Kusnadi, Agus. “Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya Uu No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.” *Arena Hukum* 10, no. 1 (2017): 61–77. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>.
- Marginson, Paul. “Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Dan Implikasi Dibatkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota.” *Al'Adl* 9, no. 1 (2017): 239–59. <https://doi.org/10.4324/9781315544793-12>.
- Mugni, Rusdan Arifin Al, and Atep Abdurrafiq. “Politik Hukum Penentuan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pemerintah Pusat (Studi Kasus Provinsi Banten Dan Provinsi Aceh).” *Jurnal Islamic Constitutional Law* 1, no. 2 (2023): 131–59.
- Pranoto, Edi. “Jurnal Spektrum Hukum, Vol. 15/No. 1/April 2018.” *Jurnal Spektrum Hukum* 15, no. 1 (2018): 89–111.
- Rahayu, Ani Sri. (2018). Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya. Jakarta: Sinar Grafika.
- Roziqin, Syahrizal, and Regina Theresia Koyansow. “Sistem Desentralisasi Dalam Penyelenggaran Pemerintahan Daerah.” *Jurnal de Facto* 10, no. 2 (2024): 175–92.
- Susanto, Edi. (2019). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Penguatan atau Pelembahan Negara Kesatuan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syaifudin, Ateng. (2016). Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan. Depok: PT. Citra Aditya Bakti Cetakan Kedua.
- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.