

## **INKONSISTENSI VERTIKAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI TERHADAP PERDA KOTA SUKABUMI NO. 13 TAHUN 2015 TENTANG LARANGAN MINUMAN BERALKOHOL)**

**Nikodemus Roy Pattuju**

Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Satya Wacana | [roy.nikodemus47@gmail.com](mailto:roy.nikodemus47@gmail.com)

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kekuasaan pembentukan peraturan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan menunjukkan adanya inkonsistensi vertikal dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan peraturan dan pendekatan konseptual. Objek penelitian ini adalah pengaturan terhadap distribusi minuman beralkohol pada Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2013 dan Peraturan Daerah Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Penelitian berkesimpulan bahwa terdapat inkonsistensi substansi yang diatur dalam kedua peraturan tersebut. Inkonsistensi ini terjadi karena kegagalan Pemerintah Daerah dalam menyesuaikan norma yang telah diatur oleh Pemerintah Pusat dan tidak adanya pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap pembuatan peraturan daerah.

### **Abstract**

This study aims to observe the regulation-making power of local government and to discover vertical inconsistencies with the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. This study is legal research that uses a statutory approach and conceptual approach. Focusing on the substance of Presidential Regulation No. 74 of 2013 and the Local Regulation of the City of Sukabumi No. 13 of 2015, this study finds the conflicting norms about alcoholic beverages distribution in both regulations. These inconsistencies happened due to the failure of the Local Government to acknowledge the policies set by the Central Government and the lack of preventive supervision in local regulation-making carried out by the Central Government.

### ***Kata-kata kunci:***

Inkonsistensi;  
Hierarki;  
Peraturan Perundang-  
Undangan.

### ***Keywords:***

Inconsistency;  
Hierarchy;  
Statutes.

## PENDAHULUAN

Artikel ini hendak mengkritisi kebijakan Pemerintah Daerah Kota Sukabumi, yakni Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Larangan Minuman Beralkohol sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 13 Tahun 2015 tentang Larangan Minuman Beralkohol (selanjutnya disingkat Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015). Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 mengatur larangan untuk semua bentuk kegiatan yang berhubungan dengan minuman beralkohol, tidak sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol (selanjutnya disingkat Perpres No. 74 Tahun 2013). Perpres No. 74 Tahun 2013 tidak mengatur norma larangan sebagaimana diatur dalam Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015.

Artikel ini berpandangan bahwa Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 seharusnya dibatalkan, karena isi atau materi muatan dari Perda tersebut bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang dimuat dalam Perpres No. 74 Tahun 2013 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan Peraturan Daerah menurut hierarki perundang-undangan di Indonesia. Argumentasi penulis atas pandangan tersebut sebagai berikut;

*Pertama*, diberlakukannya Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 tidak sesuai dengan asas desentralisasi dan asas otonomi daerah dalam negara kesatuan. Dengan dianutnya asas desentralisasi dan asas otonomi daerah, maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya. Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah adalah setiap daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya di daerah guna menjalankan pemerintahan di daerah.

Namun, kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah tersebut harus mendapatkan pengawasan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.<sup>1</sup> Pengawasan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap setiap kebijakan yang akan dan telah diambil oleh Pemerintah Daerah dan dapat berbentuk pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum diundangkannya suatu rancangan peraturan daerah, sehingga jika terdapat ketidaksesuaian materi rancangan peraturan daerah dengan materi peraturan perundang-undangan di atasnya, maka Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk tidak mengesahkan rancangan peraturan daerah tersebut. Di sisi lain, pengawasan represif dilakukan setelah suatu peraturan daerah diundangkan sehingga pembatalan peraturan daerah dapat dilakukan manakala peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.

Dengan demikian, Pemerintah Pusat mengambil peran dalam memastikan suatu peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta mempertegas bahwa peraturan daerah sebagai bagian dari sistem

---

<sup>1</sup> Derita Prapti Rahayu, 'Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerah di Era Reformasi' (2015) 2 (3) Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum 444, 450.

peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>2</sup> Hal demikian sesuai dengan asas desentralisasi dan asas otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan.

*Kedua*, Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 tidak mengikuti teori hierarki/*stufenbau-theorie*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma itu berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Suatu norma yang tingkatannya lebih rendah harus bersumber pada norma yang lebih tinggi, begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut *stufenbau-theorie* dari Hans Kelsen tersebut, sehingga peraturan perundang-undangan di Indonesia juga berjenjang dalam suatu susunan. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sistem peraturan perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.<sup>3</sup> Sebagai sebuah sistem, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak bisa dipisahkan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain. Hal ini dikarenakan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.<sup>4</sup>

Selain tidak sesuai dengan teori hierarki dari Hans Kelsen, pemberlakuan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 juga tidak sesuai dengan asas "*lex Superior derogat legi Inferiori*", yang berarti bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus berdasar dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada lebih tinggi.<sup>5</sup> Materi muatan dari peraturan daerah harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019, bahwa "*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan*

<sup>2</sup> Rudy. R Watulingas dan Diana. E Rondonuwu, 'Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015' (2020) 8 (3) *Lex Administratum* 125, 133.

<sup>3</sup> Hasanudin Hasim, 'Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem' (2017) 1 (2) *Madani Legal Review* 120, 124.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 129.

<sup>5</sup> Sri Hayati dan Ellyne Dwi Poespasari, *Pengantar Hukum Indonesia* (cet. 2, Airlangga University Press 2018) 122.

serta menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”, dan ketentuan Pasal 236 ayat (2) huruf (b) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 yang menegaskan bahwa “materi muatan dari peraturan daerah adalah penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, serta Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 “Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan”. Peraturan Daerah sebagai salah satu perundang-undangan pada jenjang yang paling bawah sudah barang tentu bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang dan bahkan UUD NRI Tahun 1945.<sup>6</sup>

## PEMBAHASAN

### Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan

Secara teoretik dalam negara kesatuan, suatu negara tidak tersusun dari beberapa negara bagian seperti halnya negara federasi, tetapi negara bersifat tunggal yang berarti di dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dan tidak ada negara di dalam negara.<sup>7</sup> Pada prinsip negara kesatuan, pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada delegasi atau pelimpahan kewenangan kepada Pemerintah Daerah atau dengan kata lain urusan pemerintahan tidak dibagi-bagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>8</sup> Dengan demikian, hanya ada satu pemerintahan yakni Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Segala sesuatu dalam negara diputuskan pada tingkat terakhir dan tertinggi yaitu pada Pemerintah Pusat.<sup>9</sup> Negara kesatuan merupakan rumah besar yang menampung berbagai daerah untuk menjadi satu atap, karena tidak diperkenankan adanya “negara” dalam negara kesatuan.<sup>10</sup>

Selain itu, terdapat dua model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam negara kesatuan yakni sentralisasi dan desentralisasi.<sup>11</sup> Dalam sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, sedangkan dalam desentralisasi setiap daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).<sup>12</sup> Walaupun asas sentralisasi dan asas desentralisasi memiliki arti yang bertolak belakang, namun dengan dianutnya asas desentralisasi di suatu negara tidak berarti asas sentralisasi ditinggalkan karena kedua asas

---

<sup>6</sup> Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah* (cet. 1, Genta Publishing 2016) 70.

<sup>7</sup> King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah* (cet. 1, Pustaka Pelajar 2014) 41.

<sup>8</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* (cet. 1, Deepublish 2018) 363.

<sup>9</sup> Sulaiman (n 7).

<sup>10</sup> Wasisto Raharjo Jati, ‘Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi dan Desentralisasi’ (2012) 9 (2) Jurnal Konstitusi 743, 751.

<sup>11</sup> Rauta (n 6) 43.

<sup>12</sup> Sulaiman (n 7).

tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum sehingga tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi.<sup>13</sup> Menurut Lukman Hakim, asas desentralisasi dan asas sentralisasi saling melengkapi dan saling membutuhkan dalam kerangka ideal sebagai sendi negara demokratis.<sup>14</sup>

Jika menilik pada sistem pemerintahan di Indonesia, maka Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, sehingga Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri (otonomi),<sup>15</sup> akan tetapi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dimiliki daerah masih dalam ikatan negara kesatuan yang berarti Pemerintah Daerah masih terikat pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat sehingga perlu dilakukan pengawasan oleh Pemerintah Pusat agar kebebasan daerah dalam melaksanakan otonomi tidak menyebabkan daerah melepaskan diri dari negara kesatuan.<sup>16</sup>

Menurut Hans Kelsen, otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari desentralisasi dan ide-ide demokrasi.<sup>17</sup> Sejalan dengan itu Mahmud M.D. juga berpendapat bahwa otonomi adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam rangka desentralisasi.<sup>18</sup> Istilah otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diartikan bahwa otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsep dari otonomi daerah bukan hanya mengandung arti membuat Peraturan Daerah (*zelfwetgeving*) saja, tetapi juga mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).<sup>19</sup> Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri) dimana daerah memiliki kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah, sehingga otonomi daerah juga bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) pemerintahan yang tingkatnya lebih rendah dapat mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>20</sup>

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi hak-hak rakyat dan mewujudkan aspirasi rakyat, karena kedaulatan negara pada hakikatnya berada pada rakyat, sehingga untuk mewujudkan hal tersebut tidak mungkin pelayanan terhadap rakyat hanya terpusat pada satu pemerintahan (Pemerintah Pusat) melainkan harus didistribusikan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah, oleh sebab itu dibentuklah daerah-daerah.<sup>21</sup> Sebagaimana telah diatur dalam Pasal

<sup>13</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah* (cet. 1, Pustaka Bani Quraisy 2005) 67.

<sup>14</sup> Muhammad Ridwansyah, 'Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945' (2017) 14 (4) Jurnal Konstitusi 838, 850.

<sup>15</sup> I Wayan Prasa, 'Pengawasan Pemerintah (Pusat) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah' (Disertasi, Universitas Airlangga 2003) 22.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 23.

<sup>17</sup> Syarifin dan Jubaedah (n 13) 70.

<sup>18</sup> Bungaran Antonius Simanjuntak, dkk, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia* (cet. 1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia 2013) 66.

<sup>19</sup> Syarifin dan Jubaedah (n 13) 83.

<sup>20</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum* (cet. 1, Ghalia Indonesia 2007) 108.

<sup>21</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (cet. 1, Pustaka Setia 2015) 72.

18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) yang menjadi dasar pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia, yakni :

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Otonomi daerah di Indonesia tidak hanya mengandung arti daerah berhak membuat Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain di daerah saja, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, tetapi otonomi daerah juga mencakup pemerintahan sendiri. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yakni: "*Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*". Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat, serta harus menjamin hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan Pemerintah Pusat, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.<sup>22</sup>

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem negara kesatuan yang didesentralisasikan dan mengakui otonomi daerah. Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, namun tetap dengan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini bertujuan agar segala kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun

---

<sup>22</sup> Simanjuntak (n 18) 67.

1945 mengandung arti, negara Indonesia terdiri dari beberapa provinsi, kabupaten, dan kota sedangkan pemerintahannya terdiri dari Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, namun dengan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi; pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

### **Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat**

Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah yang bertujuan untuk menjaga pelaksanaan otonomi oleh daerah-daerah agar dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak bertindak melebihi wewenangnya.<sup>23</sup> Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan pada tingkat daerah, yang merupakan bagian dari Pemerintah Pusat.<sup>24</sup> Otonomi tidak berarti merdeka atau berdaulat. Dalam negara yang didasari asas negara kesatuan, pengawasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan salah satu karakteristik paling penting. Hal ini tercermin dari pernyataan Constantijn A. J. M. Kortmann sebagai berikut<sup>25</sup>:

*“An essential characteristic of the decentralized unitary state is that the decentralized government bodies, while being autonomous, are not independent or sovereign in relation to central government. Decisions of a regulatory or administrative nature taken by provincial and municipal offices must not conflict with central government policy. To ensure that this principle is upheld, the constitution makes provision for the activities of the decentralized administration to be supervised.”* (terjemahan bebas: Karakteristik utama dari negara kesatuan yang didesentralisasikan adalah bahwa lembaga yang menerima desentralisasi, walaupun dikatakan/menjadi otonom, adalah tidak bebas/merdeka atau berdaulat penuh dari Pemerintah Pusat. Seluruh keputusan/peraturan yang diambil oleh pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Pemerintah Pusat. Untuk memastikan bahwa prinsip ini diterapkan, maka konstitusi memastikan/mengatur bahwa seluruh aspek Pemerintah Daerah harus diawasi oleh Pemerintah Pusat.)

I Gde Pantja Astawa menegaskan hubungan timbal balik antara otonomi daerah dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebagai berikut<sup>26</sup> :

“Dalam hal ini, pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi, antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dengan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*) dalam Negara kesatuan, dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dalam kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya, pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*)”.

Sir William O. Hart dan J. F. Garner, memberikan pandangan bahwa pengawasan dalam otonomi daerah merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul

<sup>23</sup> Rosidin (n 21) 351.

<sup>24</sup> Dudung Abdullah, 'Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah' (2016) 1 (1) Jurnal Hukum POSITUM 83, 87.

<sup>25</sup> Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah* (cet. 1, Genta Publishing 2016) 37.

<sup>26</sup> Rauta (n 6) 61.

kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengancam kesatuan (*unitary*);... *if local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarchy, it must sub-ordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*" pandangan tersebut mendapat apresiasi dari Ni'matul Huda yang berpendapat apabila "pengikat" tersebut ditarik kencang, maka napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin akan terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukanlah menjadi satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi "pembelenggu" desentralisasi. Maka pengawasan juga harus disertai pembatasan-pembatasan yang mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.<sup>27</sup>

Fungsi pengawasan pada umumnya adalah menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan. Dalam organisasi pemerintahan tujuan pengawasan dibagi dua yakni menjamin keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>28</sup> Artinya pengawasan disini bertujuan untuk menjaga agar tidak terjadi perbedaan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahan.

Bagir Manan mengemukakan ada dua jenis pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan, sementara pengawasan represif berkenaan dengan wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).<sup>29</sup> Pengawasan preventif dilakukan pada saat suatu Peraturan Daerah atau peraturan-peraturan lain ditingkat daerah belum diundangkan atau diberlakukan. Pengawasan ini dilakukan pada tahap pembentukan Peraturan Daerah atau peraturan lainnya di tingkat daerah dalam tahapan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan lain yang kedudukannya lebih tinggi ataupun yang kedudukannya setara. Apabila peraturan yang akan diundangkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang kedudukannya lebih tinggi maka Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri ataupun Gubernur mempunyai hak untuk menangguhkan atau tidak mengesahkan Peraturan Daerah atau peraturan lain ditingkat daerah yang dibentuk tersebut. Sedangkan pengawasan represif dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri atau Gubernur setelah Peraturan Daerah atau peraturan lainnya di tingkat daerah diundangkan dan diberlakukan. Apabila suatu Peraturan Daerah atau peraturan lainnya di tingkat daerah dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, maka Menteri Dalam Negeri atau Gubernur memiliki hak untuk membatalkan Peraturan Daerah atau peraturan lainnya ditingkat daerah tersebut tanpa meminta persetujuan dari daerah.

---

<sup>27</sup> Sulaiman (n 7) 46.

<sup>28</sup> Rosidin (n 21) 352.

<sup>29</sup> Rauta (n 6) 64.



Pengawasan terhadap produk hukum di daerah merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena pengawasan merupakan konsekuensi yang timbul akibat diberikannya kewenangan untuk menjalankan pemerintahan di daerah oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, agar keutuhan negara kesatuan tetap terjaga.<sup>30</sup> Pemerintah Daerah merupakan bagian dari satuan Pemerintah Pusat, sehingga dalam proses pembentukan norma hukum atau peraturan perundang-undangan di daerah perlu memperhatikan keterkaitan atau hubungannya dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih tinggi.<sup>31</sup> Hal tersebut bertujuan agar dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai “*Staatsfundamentalnorm*” sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai “*Verordnung und Autonomesatzung*” tersusun dalam satu kesatuan yang selaras dan tidak terdapat perbedaan atau ketidaksesuaian antar peraturan perundang-undangan yang dapat menyebabkan kebingungan di masyarakat.

### **Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, mengikat secara umum, dan dibuat secara sistematis dengan jenis dan hierarki yang didasarkan pada asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diatur secara komprehensif mengenai proses perencanaan, penyiapan, pembahasan, pengesahan sampai pada pengundangan.<sup>32</sup> Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasari dengan asas-asas pembentukan yang baik agar norma-norma hukum yang digunakan sebagai dasar muatan peraturan perundang-undangan dapat efektif dalam implementasinya.<sup>33</sup>

Di Indonesia, asas pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni :  
*Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :*

- a. *Kejelasan tujuan;*
- b. *Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. *Kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. *Dapat dilaksanakan;*
- e. *Kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. *Keterbukaan.*

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan dikarenakan; *pertama*, sebagai konsekuensi adanya tata urutan peraturan perundang-undangan sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis

<sup>30</sup> Andryan, 'Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan' (2019) 16 (4) Legislasi Indonesia 419, 420.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 65.

<sup>32</sup> Suwandarta, 'Peran Pemerintah daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010' (Tesis, Universitas Islam Indonesia 2011) 47.

<sup>33</sup> Sulaiman (n 7) 60.

peraturan perundang-undangan; *kedua*, dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya; *ketiga*, peraturan perundang-undangan itu tersusun secara hierarkis dan mempunyai proporsi materi muatan tertentu.<sup>34</sup>

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, ada beberapa prinsip dari tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan, yakni<sup>35</sup> :

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah. Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah tersebut merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan Pemerintah Daerah.<sup>36</sup> Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga materi muatan dari Peraturan Daerah harus mencerminkan: *pertama*, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; *kedua*, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah yang bersangkutan; *ketiga*, merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>37</sup> Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah peraturan perundang-undangan lainnya tidak boleh bertentangan isinya dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Apabila terdapat isi Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>34</sup> Bayu Dwi Anggono, 'Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya' (2018) 47 (1) Masalah-Maslah Hukum 6.

<sup>35</sup> Sulaiman (n 7) 76.

<sup>36</sup> Marten Bunga, 'Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah' (2019) 49 (4) Jurnal Hukum & Pembangunan 818, 820.

<sup>37</sup> Sulaiman (n 7) 63.

lebih tinggi, maka yang berlaku adalah isi peraturan perundangan-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.<sup>38</sup>

### **Pembatalan Peraturan Daerah**

Kedudukan Peraturan Daerah dalam negara Indonesia adalah Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan asas/prinsip dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>39</sup> agar isi dan prosedur pembentukan Peraturan Daerah tidak bertentangan dengan asas/prinsip negara kesatuan dan hukum nasional maka perlu dilakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Hasil dari pengawasan terhadap Peraturan Daerah dapat berupa pembatalan Peraturan Daerah itu sendiri yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Mahkamah Agung.<sup>40</sup>

Menurut Paulus Effendie Lotulung, pengawasan terhadap Peraturan Daerah perlu dilakukan sebagai usaha preventif untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja ataupun sebagai usaha represif yakni untuk memperbaiki apabila telah terjadi kekeliruan terhadap Peraturan Daerah yang telah mempunyai akibat hukum.<sup>41</sup> Pembatasan materi muatan atas Peraturan Daerah telah diatur dalam Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015, yang menyatakan :

*Perda 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.*

Apabila terdapat Peraturan Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang telah dijelaskan sebagaimana diatur dalam Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tersebut, maka Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan dalam rangka pengawasan. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 pengawasan dan pembatalan Peraturan Daerah dilakukan secara desentralistik. Pembatalan Peraturan Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan produk hukum Keputusan Menteri untuk pembatalan Perda Provinsi, sedangkan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur dengan produk hukum Keputusan Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah. Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota jika gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat tidak melakukan pembatalan terhadap Perda Kabupaten/Kota yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Selain pembatalan Peraturan Daerah melalui pemerintah, pembatalan Peraturan Daerah juga dapat melalui Mahkamah Agung. Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana telah diatur pada Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa :

---

<sup>38</sup> Rauta (n 6) 70.

<sup>39</sup> Sukardi (n 25) 41.

<sup>40</sup> Sukardi (n 25) 45.

<sup>41</sup> Sukardi (n 25) 40.

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang;
- 2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
- 3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada mahkamah agung;
- 4) Peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Jika melihat pada ulasan di atas, maka dapat disimpulkan terdapat dua model pembatalan Peraturan Daerah yang dapat dilakukan oleh dua lembaga negara yang berbeda. Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 137/PUU/XII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU/XIV/2016 menyatakan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah adalah Mahkamah Agung melalui *judicial review* dengan alasan hukum: *pertama*, Menurut Mahkamah Konstitusi pembatalan Peraturan Daerah yang didasari dengan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 menyimpangi logika dan bangunan bernegara hukum di Indonesia; *kedua*, Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang melalui Keputusan Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia; *ketiga*, menurut Mahkamah Konstitusi sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) Peraturan Daerah tidak dapat dibatalkan oleh produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*).

### **Inkonsistensi Vertikal: Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015**

Dalam tulisan ini penulis berpendapat bahwa terdapat inkonsistensi vertikal melalui Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Inkonsistensi vertikal peraturan perundang-undangan sendiri adalah ketidaksesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih rendah menurut hierarki peraturan perundang-undangan. Pendapat penulis ini dikarenakan isi atau materi muatan dari Perpres No. 74 Tahun 2013 bertentangan atau bertolak belakang dengan isi dari Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015.

Perpres No. 74 Tahun 2013 memposisikan minuman beralkohol sebagai barang dalam pengawasan dimana pengadaan, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol telah diatur dalam Perpres tersebut. Pengadaan, peredaran, dan penjualan minuman beralkohol hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin dari menteri yang bersangkutan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Perpres No. 74 Tahun 2013, yakni :

- 1) *Minuman beralkohol yang berasal dari produksi dalam negeri hanya dapat diproduksi oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin usaha industri dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perindustrian;*
- 2) *Minuman beralkohol yang berasal dari impor hanya dapat diimpor oleh pelaku usaha yang telah memiliki perizinan impor dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perdagangan;*
- 3) *Minuman beralkohol hanya dapat diedarkan setelah memiliki izin edar dari kepala lembaga yang menyelenggarakan pengawasan dibidang obat dan makanan;*
- 4) *Minuman beralkohol hanya dapat diperdagangkan oleh pelaku usaha yang telah memiliki izin memperdagangkan Minuman Beralkohol sesuai dengan penggolongannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.*

Dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat larangan terhadap minuman beralkohol dalam Perpres No. 74 Tahun 2013 melainkan pembatasan distribusi. Selama pelaku usaha memiliki izin dari Menteri yang bersangkutan maka tidak ada larangan produksi, impor, perdagangan, dan peredaran minuman beralkohol.

Pengaturan terhadap minuman beralkohol menurut Perpres No. 74 Tahun 2013 ini diikuti oleh Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 yang memposisikan minuman beralkohol ke dalam barang yang dilarang. Larangan terhadap minuman beralkohol dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015, yakni :

- 1) *Setiap orang atau badan dilarang memproduksi, meracik, mengedarkan, memperdagangkan/menjual, membagikan secara gratis, memiliki, menyimpan, dan/atau menguasai Minuman Beralkohol di Daerah;*
- 2) *Setiap orang dilarang meminum/mengkonsumsi Minuman Beralkohol di daerah.*

Larangan terhadap minuman beralkohol dalam Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 ini bersifat mutlak sehingga arah kebijakannya berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi yakni Perpres No. 74 Tahun 2013 yang menghendaki adanya pembatasan. Hal inilah yang menunjukkan adanya inkonsistensi vertikal.

Selain itu, inkonsistensi vertikal ini terjadi dalam pembentukan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 yang tidak menjadikan Perpres No. 74 Tahun 2013 sebagai salah satu dasar atau patokan dalam pembentukan Perda tersebut. Hal ini dapat dilihat dalam konsideran bagian mengingat pada Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 yang tidak merujuk pada Perpres No. 74 Tahun 2013.

### **Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Indonesia merupakan Negara kesatuan atau *unitary State*, dijalankan secara desentralistik yang artinya pemerintahan Indonesia diselenggarakan menurut asas desentralisasi, yakni Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi. Pemberian sebagian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ini tidak berarti daerah bebas mengatur pemerintahan di daerah. Kebijakan-kebijakana yang diambil oleh Pemerintah Daerah haruslah memperhatikan kebijakan yang telah ditetapkan oleh

Pemerintah Pusat, hal ini dikarenakan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah adalah pemberian dari Pemerintah Pusat.

Menurut hemat penulis, Perpres No. 74 Tahun 2013 merupakan patokan dan pembatas terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya dalam hal ini Peraturan Menteri, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang bersifat desentralistik, dimana Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur jalannya pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi, termasuk didalamnya daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Tetapi, pemberian sebagian kewenangan oleh Pemerintah Pusat tersebut tidak diartikan daerah bebas/merdeka atau berdaulat dari Pemerintah Pusat karena kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah tersebut berasal dari Pemerintah Pusat. Penelitian ini berpendapat bahwa seharusnya Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 dibatalkan karena tidak sesuai atau bertentangan dengan kebijakan nasional yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, yakni Perpres No. 74 Tahun 2013.

Penulis beranggapan bahwa Pemerintah Pusat lalai dalam melaksanakan pembatasan hukum oleh Perpres No. 74 Tahun 2013 terhadap materi muatan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedudukan Perpres berada lebih tinggi dibandingkan kedudukan Perda, maka sudah seharusnya materi muatan dari Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 menyesuaikan dan tidak bertentangan dengan Perpres No. 74 Tahun 2013.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU/XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/XVI/2016 Pemerintah Pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah. Menurut Mahkamah Konstitusi, kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung, tetapi Pemerintah Pusat tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan *preventif* terhadap setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Jika kembali pada isu penulisan ini, maka pengawasan preventif yang dilakukan Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur Jawa Barat sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah terhadap Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 dinilai kurang maksimal. Pemerintah Pusat lalai dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang kedudukannya lebih tinggi. Kelalaian Pemerintah Pusat dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi mengakibatkan terjadinya perbedaan pengaturan tentang minuman beralkohol antara Perpres No. 74 Tahun 2013 dan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Perbedaan pengaturan tentang minuman beralkohol antar kedua peraturan perundang-undangan tersebut disebabkan karena tidak dijadikannya Perpres No. 74 Tahun 2013 sebagai salah satu dasar dan patokan dalam membentuk Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Dapat dilihat dalam konsideran mengingat pada Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 yang tidak terdapat Perpres No. 74 Tahun 2013.

### **Prinsip-Prinsip dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pemberlakuan Perda Kota Sukabumi No. 13 tahun 2015 tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan adalah asas-asas atau prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dasar argumen penulis bahwa pemberlakuan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah tidak terpenuhinya salah satu asas dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 huruf (c) UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 yakni, "*kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan*". Asas kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan memiliki arti bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan tingkat dan jenis peraturan perundang-undangannya. Hal ini bertujuan agar materi muatan dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang jenis dan tingkatannya berada lebih tinggi.

Materi muatan atau isi dari Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 bertentangan atau tidak sesuai dengan Perpres No. 74 Tahun 2013 yang merupakan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Perpres No. 74 Tahun 2013 memposisikan minuman beralkohol sebagai barang dalam pengawasan yang berarti tidak ada pelarangan atas minuman beralkohol. Produksi, impor, peredaran, dan perdagangan minuman beralkohol tidak dilarang selama tidak melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh Perpres tersebut. Hal tersebut berbanding terbalik dengan Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 yang menempatkan minuman beralkohol sebagai barang yang dilarang. Dimana segala jenis kegiatan yang berhubungan dengan minuman beralkohol dilarang oleh Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 mulai dari larangan memproduksi, meracik, mengedarkan, memperdagangkan/menjual, membagikan secara gratis, memiliki, menyimpan, dan/atau menguasai minuman beralkohol, serta terdapat juga larangan mengkonsumsi minuman beralkohol.

Pada Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 telah ditegaskan 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*". Artinya, materi muatan dari suatu Peraturan Daerah merupakan perpanjangan dari peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Materi muatan dari suatu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Bagir Manan mengemukakan pendapatnya bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip, yakni:

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

- b. Isi atau materi muatan peraturan tingkat lebih rendah tidak boleh tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*); dan
- c. Harus diadakan mekanisme dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis beranggapan bahwa Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 seharusnya dibatalkan. Hal tersebut dikarenakan dalam pembentukan Perda tersebut terdapat beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang tidak terpenuhi dan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah peraturan perundang-undangan lainnya sehingga dapat dikatakan Perda semata-mata hanya melaksanakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>42</sup> Apabila Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 tetap diberlakukan akan menimbulkan inkonsistensi atau ketidaksesuaian hukum dalam peraturan perundang-undangan yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam mengatur minuman beralkohol. Berdasarkan apa yang telah penulis paparkan diatas maka peraturan yang seharusnya yang menjadi dasar dalam mengatur peredaran minuman beralkohol adalah Perpres No. 74 Tahun 2013. Hal tersebut berdasar pada *asas Lex Superior derogate legi Inferiori* (peraturan yang kedudukannya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang kedudukannya lebih rendah).

## **PENUTUP**

Terdapat inkosistensi vertikal yang terkandung dalam Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Kebijakan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Perpres No. 74 Tahun 2013 tidak diindahkan melalui kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintahan Kota Sukabumi melalui Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015. Hal ini dikarenakan kurang maksimalnya pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur Jawa Barat sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah lalai dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Inilah yang menyebabkan terjadinya perbedaan pengaturan tentang minuman beralkohol. Perpres No. 74 Tahun 2013 yang seharusnya menjadi pembatas dan/atau patokan bagi pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang minuman beralkohol, tidak dijadikan salah satu dasar dan patokan dalam membentuk Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015.

Daerah diharapkan lebih memperhatikan tahapan-tahapan dalam membentuk peraturan daerah. Pada tahap penyusunan, proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan harus lebih ditingkatkan agar tidak ada peraturan perundang-undangan yang terlewatkan sehingga menyebabkan ketidaksesuaian

---

<sup>42</sup> Enny Nurbaningsih, 'Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas' (2011) 23 (1) *Mimbar Hukum* 168, 173.



dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah harus lebih ditingkatkan. Sebelum mengesahkan suatu rancangan peraturan daerah, Pemerintah Pusat harus memastikan terlebih dahulu bahwa rancangan peraturan daerah tersebut telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta telah sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Gadjong AA, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum* (cet. 1, Ghalia Indonesia 2007).
- Hayati S dan Poespasari ED, *Pengantar Hukum Indonesia* (cet. 2, Airlangga University Press 2018).
- Johan TSB, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* (cet. 1, Deepublish 2018).
- Rauta U, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah* (cet. 1, Genta Publishing 2016).
- Rosidin U, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (cet. 1, Pustaka Setia 2015).
- Simanjuntak BA, DKK, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia* (cet. 1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia 2013).
- Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah* (cet. 1, Genta Publishing 2016).
- Sulaiman KF, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah* (cet. 1, Pustaka Pelajar 2014).
- Syarifin P dan Jubaedah D, *Hukum Pemerintahan Daerah* (cet. 1, Pustaka Bani Quraisy 2005).

### Jurnal

- Abdullah D, 'Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah' (2016) 1 (1) Jurnal Hukum POSITUM.
- Andryan, 'Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan' (2019) 16 (4) Legislasi Indonesia.
- Anggono BD, 'Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya' (2018) 47 (1) Masalah-Masalah Hukum.
- Bunga M, 'Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah' (2019) 49 (4) Jurnal Hukum & Pembangunan.
- Hasim H, 'Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem' (2017) 1 (2) Madani Legal Review.

- Jati WR, 'Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi dan Desentralisasi' (2012) 9 (2) Jurnal Konstitusi.
- Nurbaningsih E, 'Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas' (2011) 23 (1) Mimbar Hukum.
- Rahayu DP, 'Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerah di Era Reformasi' (2015) 2 (3) Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum.
- Ridwansyah M, 'Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945' (2017) 14 (4) Jurnal Konstitusi.
- Watulingas RR dan Rondonuwu DE, 'Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015' (2020) 8 (3) Lex Administratum.

### **Tesis/Desertasi**

- Prasa IW, 'Pengawasan Pemerintah (Pusat) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah' (Disertasi, Universitas Airlangga 2003).
- Suwandarta, 'Peran Pemerintah daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010' (Tesis, Universitas Islam Indonesia 2011).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol.
- Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Larangan Minuman Beralkohol sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 13 Tahun 2015 tentang Larangan Minuman Beralkohol.