

BAB IV

IMPLEMENTASI PEMBENTUKAN PERATURAN KEPALA DAERAH DELEGASI DAN SINKRONISASI MATERI MUATAN DENGAN PERATURAN DAERAH YANG MENDELEGASIKAN

A. Eksistensi Perkada Delegasi Dalam Perda

Apakah setiap Perda yang dibentuk mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Perkada? Pertanyaan yang kelihatannya sederhana ini belum ada yang menjawab berdasarkan hasil riset. Berdasarkan penelusuran data melalui website <http://jdih.jambiprov.go.id/> dan website <https://jdih.jatengprov.go.id/>, Provinsi Jambi pada tahun 2018 telah menetapkan 8 (delapan) Perda. Jumlah ini meningkat menjadi 21 Perda (162,5%) pada tahun 2019. Sementara di Provinsi Jawa Tengah, jumlah Perda yang ditetapkan tahun 2018 sebanyak 13 Perda dan Tahun 2019 sebanyak 16 Perda atau meningkat sebesar 23,1%. Jumlah Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019 tersebut disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.1. Jumlah Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah
Tahun 2018-2019

Tahun	Prov Jambi	Prov Jawa Tengah
2018	8	13
2019	21	16
Jumlah	29	29

Sumber: Data Dianalisis

Berdasarkan data pada tabel di atas, secara umum tidak ada perbedaan mendasar antara jumlah Perda Provinsi Jambi dengan jumlah Perda Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019 yaitu sebanyak 29 Perda atau rata-rata 14 s/d 15 Perda setiap tahun. Perbedaa mencolok hanya terlihat pada jumlah Perda Provinsi Jambi

yang pada Tahun 2018 sebanyak 8 Perda meningkat menjadi 21 Perda atau meningkat sebesar 162,5%. Sementara di Provinsi Jawa Tengah kenaikannya hanya sebesar 23,1%. Besarnya realisasi kenaikan jumlah Perda Provinsi Jambi Tahun 2019 disebabkan oleh:

1. Berdasarkan Program Pembentukan Perda (Propemperda) Provinsi Jambi Tahun 2018, jumlah Perda yang akan dibentuk Tahun 2018 sebanyak 12 Perda.¹ Namun yang terealisasi untuk tahun 2018 hanya 8 Perda. Dengan demikian, 4 Perda tahun 2019 merupakan penambahan atau luncuran pembahasan tahun 2018.
2. Berdasarkan Program Pembentukan Perda (Propemperda) Provinsi Jambi Tahun 2019, jumlah Perda yang akan dibentuk Tahun 2019 hanya sebanyak 13 Perda.² Ditambah 4 Perda luncuran pembahasan tahun 2018 jumlahnya sebanyak 17 Perda. Penambahan 4 Perda lainnya merupakan Raperda di luar Propemperda yang disepakati karena adanya keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 jo Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 yaitu:
 - a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
 - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat

¹<http://dprd-jambiprov.go.id/berita/detail/126/dprd-gelar-paripurna-kesepakatan-propemperda-2018/>

²<https://jamberita.com/read/2018/11/19/5757/ini-7-ranperda-yang-diajukan-fachrori-ke-dprd-provinsi-jambi/>, diakses Maret 2021.

- kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintahan daerah; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Penelusuran data melalui website <http://jdih.jambiprov.go.id/> dan website <https://jdih.jatengprov.go.id/> serta pengkajian lebih mendalam, 29 Perda Provinsi Jambi Tahun 2018-2019 telah mendelegasikan sebanyak 124 Pergub. Kondisinya tidak berbeda dengan Provinsi Jawa Tengah. Dari 29 Perda Provinsi Jawa Tengah 2018-2019, telah mendelegasikan sebanyak 127 Pergub. Secara lebih rinci, data tersebut disajikan pada tabel berikut.

Tabel 4.2. Jumlah Pergub Delegasi Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019

Tahun	Provinsi Jambi		Provinsi Jawa Tengah	
	Jml Perda	Jml Delegasi ke Pegub	Jml Perda	Jml Delegasi ke Pegub
2018	8	13	13	45
2019	21	82	16	53
Jumlah	29	95	29	98

Sumber: Data Dianalisis

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Eksistensi Perkada delegasi dalam setiap Perda yang dibentuk - apapun materi muatannya - selalu ada dan dibutuhkan. Pengecualian dari pernyataan ini hanyalah untuk Perda tentang Pencabutan Perda yang tidak mendelegasikan lebih lanjut kepada Perkada. Hal ini sejalan dengan alasan dibutuhkannya prana delegasi menurut Bagir Manan dari pelaksanaan konsepsi negara

kesejahteraan, kondisi dan kebutuhan masyarakat yang berbeda, dan DPRD sebagai badan *kolegial* yang pada umumnya terdiri dari para *generalis* tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci. Oleh sebab itu, kehadiran pranata delegasi menjadi kebutuhan yang tidak dapat dielakkan, terlepas dari sistem hukum yang dianut suatu negara.

2. Perkada merupakan instrumen penting untuk melaksanakan Perda sebagaimana mestinya. Dengan demikian, apabila Perkada yang diperintahkan oleh Perda tidak dibentuk oleh kepala daerah, maka akan berdampak pada efektifitas pelaksanaan ketentuan dalam Perda. Dampak terhadap efektifitas tersebut tergantung pada materi muatan Perkada yang diperintahkan. Sebagai contoh adalah Perkada tentang Penjabaran APBD, Perkada tentang Penjabaran Perubahan APBD, yang kuliatasnya bersifat wajib. Dapat dibayangkan, sekiranya Perkada tentang Penjabaran APBD dan Perkada tentang Penjabaran Perubahan APBD tidak dibentuk oleh kepala daerah, maka Perda APBD ataupun Perda Perubahan APBD tidak bisa dilaksanakan. Berbeda halnya dengan perintah tata cara penjatuhan sanksi administratif dalam Perda kepada Pergub. Dalam soal ini, pengenaan sanksi administratif pelanggaran terhadap ketentuan dalam Perda tidak efektif ditegakkan karena Pergub dimaksud belum diterbitkan.
3. Merujuk pada data hasil penelitian (Provinsi Jambi dan Jawa Tengah), setiap Perda yang dibentuk memerintahkan rata-rata 3 Perkada. Artinya, semakin besar Perda yang dibentuk akan semakin besar pula perintah Perkada delegasi.

Sebagaimana dikemukakan, setiap Perda yang dibentuk - apapun materi muatannya - selalu terdapat perintah delegasi kepada Perkada. Pengecualian dari pernyataan ini hanyalah untuk Perda tentang Pencabutan Perda. Sepanjang Tahun 2018-2019, terdapat 5 Perda yang mencabut Perda sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.3. Perda tentang Pencabutan Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019

No	Nama Perda	Keterangan
Provinsi Jambi		
1	Perda Provinsi Jambi No. 1 Tahun 2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas III Pada Rumah Sakit Umum Daerah Raden Mattaher Jambi	Mencabut 1 Perda
2	Perda Provinsi Jambi No. 3 Tahun 2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas III Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Jambi	
Provinsi Jawa Tengah		
1	Perda Provinsi Jawa Tengah No. 8 Tahun 2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pengambilan Dan Pemanfaatan Air Permukaan Di Provinsi Jawa Tengah	Mencabut 1 Perda
2	Perda Provinsi Jawa Tengah No. 10 Tahun 2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintah yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Tengah	Mencabut 1 Perda
3	Perda Provinsi Jawa Tengah No. 14 Tahun 2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah	Mencabut 5 Perda

Sumber: <http://jdih.jambiprov.go.id/> dan <https://jdih.jatengprov.go.id/>

Hal tersebut dapat dipahami. Secara teori, Perda tentang Pencabutan Perda termasuk dalam kualifikasi pencabutan peraturan perundang-undangan tanpa penggantian. Menurut Maria Farida, dalam pencabutan pencabutan peraturan perundang-undangan tanpa penggantian, kerangka (*kenworm*) dari peraturan perundang-undangan tersebut hanya terdiri atas dua pasal dengan diberi angka Arab, dimana masing-masing pasal tersebut berisi:

- a. Pasal 1 : berisi tentang ketentuan pencabutan.
- b. Pasal 2 : berisi tentang ketentuan mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.³

Oleh sebab itu, untuk kategori pencabutan peraturan perundang-undangan tanpa penggantian tidak diwajibkan untuk menyusun naskah akademik, tetapi hanya cukup penjelasan atau keterangan saja.⁴

B. Perumusan Kalimat Delegasi Dalam Perda

1. Ragam Perumusan Kalimat Delegasi Dalam Perda

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 merupakan hukum positif yang berlaku saat ini dan harus dipatuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pengaturan pendelegasian kewenangan, UU Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan dua puluh (20) ketentuan pedoman sebagaimana telah diuraikan pada Bab III. Pertanyaannya, bagaimana penerapan perumusan perintah pembentuk Perda dalam Perda?

Berdasarkan hasil penelitian terhadap perintah pembentukan Perda dalam Perda di Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019, frasa perintah “diatur” dan frasa perintah “ditetapkan” digunakan secara bersama dalam sebuah

³Maria Farida Indrati S II, *op.cit.* hlm. 175-176.

⁴Pasal 56 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan: *Dalam hal Ranperda Provinsi mengenai: a. APBD Provinsi; b. pencabutan Perda Provinsi; atau c. perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.*

Perda. Namun perintah frasa “diatur” lebih banyak digunakan dibandingkan dengan perintah frasa “ditetapkan” sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.4. Perbandingan Penggunaan Frasa Perintah Dalam Perda Kepada Perkada Dalam Perda Provinsi Jambi dan Jawa Timur Tahun 2018-2019

No	Nama Provinsi	Frasa Perintah “Diatur”			Frasa Perintah “Ditetapkan”			Total
		2018	2019	Jml	2018	2019	Jml	
1	Jambi	10	75	85	3	7	10	95
2	Jawa Tengah	45	49	94	0	4	4	98
Jumlah		73	124	179	3	11	14	193

Sumber: Data Analisis

Data pada tabel di atas menunjukkan, 179 (92,7%) perintah delegasi dari Perda kepada Perkada menggunakan frasa perintah “diatur” dan hanya 14 (7,3%) perintah delegasi menggunakan frasa perintah “ditetapkan”. Hasil penelitian tesis ini tidak jauh berbeda dengan temuan hasil penelitian disertasi yang dilakukan oleh Fitriani Ahlan Sjarif dengan judul “Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012” yang menemukan 78% pendelegasian undang-undang menggunakan “frasa diatur”.⁵ Hal ini dapat dipahami mengingat peraturan perundang-undangan adalah norma pengaturan sehingga frase yang digunakan adalah ‘..diatur..’.

Terhadap 92,7% perintah delegasi yang menggunakan frasa perintah “diatur” tersebut, diikuti beberapa kata keterangan lebih lanjut yang berbeda sehingga menimbulkan beberapa variasi sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

⁵Fitriani Ahlan Sjarif II, *op.cit.* hlm. 45.

Tabel 4.5. Variasi Keterangan Perintah Frase “Diatur” Dari Perda Kepada Perkada Dalam Perda Provinsi Jambi dan Jawa Timur Tahun 2018-2019

No	Kata Keterangan Frase “Diatur”	Jumlah				
		Jambi		Jateng		Total
		2018	2019	2018	2019	
1	Diatur dengan	4	32	32	20	88
2	Diatur dalam	2	32	5	9	49
3	Diatur lebih lanjut dengan	4	11	8	20	37
Jumlah		10	75	45	49	179

Sumber: Data Analisis

2. Frase “Diatur Dengan” dan “Diatur Lebih Lanjut Dengan”

Berdasarkan pedoman pada Lampiran II UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penggunaan perintah delegasi dengan rumusan frase “diatur dengan” dilakukan dengan ketentuan:

- a. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat: ***Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan*** (Angka 201).
- b. Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat: ***Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...*** (Angka 202)
- c. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan

perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat: ***Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...*** (Angka 203).

Berdasarkan Pedoman Angka 201, Angka 202, dan Angka 203 UU Nomor 12 Tahun 2011 di atas, frase perintah delegasi **“diatur lebih lanjut dengan”** tidak dikenal dan tidak sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Penggunaan frasa **“lebih lanjut”** digunakan pada awal ayat yaitu **“ketentuan lebih lanjut”**, bukan dirangkaikan dengan frasa **“diatur lebih lanjut dengan”**. Namun berdasarkan analisis mendalam terhadap penggunaan frasa perintah “diatur dengan” dalam Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Pedoman yang ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagian besar ditemukan penyimpangan. Contoh untuk menjelaskan hal tersebut dibahas di bawah ini:

1. Contoh penyimpangan dari prinsip pendelegasian wewenang Angka 201 UU Nomor 12 Tahun 2011
 - a. Pendelegasian wewenang dari Pasal 7 Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 yang menyebutkan:

*Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 sebagai landasan operasional pelaksanaan **diatur lebih lanjut dengan** Peraturan Gubernur.*

Sepintas lalu, rumusan perintah ini kelihatannya tidak bermasalah. Namun rumusan perintah delegasi tersebut tidak sesuai dengan pedoman pendelegasian wewenang menurut UU Nomor 12 Tahun 2011. Sebab, pokok-pokok materi muatan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2018 sebagian besar sudah dimuat dalam Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun

2018 tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2018. Dengan demikian, seharusnya perintah delegasi dirumuskan menjadi:

Ketentuan lebih lanjut mengenai Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 sebagai landasan operasional pelaksanaan diatur dengan Peraturan Gubernur.

- b. Pendelegasian wewenang dari Pasal 22 ayat (9) Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang menyebutkan:

Tata cara memperoleh izin (Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga) sebagaimana dimaksud pada ayat (8) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur .

Pengaturan Lembaga Penyalur Tenaga Kerja pokok-pokok materinya sudah diatur dalam Bagian Kesatu Penempatan Tenaga Kerja mulai dari Pasal 18 sampai dengan Pasal 22. Dengan demikian, seharusnya perintah delegasi dirumuskan menjadi:

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memperoleh izin Lembaga Penyalur Pekerja Rumah Tangga sebagaimana dimaksud pada ayat (8) diatur dengan Peraturan Gubernur .

2. Contoh penyimpangan dari prinsip pendelegasian wewenang Angka 203 UU Nomor 12 Tahun 2011
- a. Pendelegasian wewenang dari Pasal 79 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan yang menyebutkan:

- (1) Dewan Komisaris, Direksi, atau Pegawai PT BPR BKK (Perseroda) yang dengan sengaja maupun tidak sengaja atau karena kelalaiannya menimbulkan kerugian bagi PT BPR BKK (Perseroda) wajib mengganti kerugian dimaksud.
- (2) Tata cara penyelesaian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diatur lebih lanjut dengan** Peraturan Gubernur.

Pengaturan kelalaian yang menimbulkan kerugian bagi PT BPR VKK (Perseroda) hanya diatur dalam ayat (1) dan bersifat umum karena sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Perda Provinsi Jawa Tengah. Dengan demikian, seharusnya perintah delegasi dalam Pasal 79 ayat (2) dirumuskan menjadi:

- (2) Ketentuan mengenai penyelesaian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diatur dengan** Peraturan Gubernur.

- b. Pendelegasian wewenang dari Pasal 45 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Inovasi Provinsi Jawa Tengah yang menyebutkan:

- (1) Gubernur dapat memberikan penghargaan kepada penyelenggara inovasi daerah yang berhasil menerapkan Inovasi Daerah.
- (2) Bentuk dan tata cara pemberian penghargaan **diatur lebih lanjut dengan** Peraturan Gubernur.

Pengaturan tentang pemberian penghargaan kepada penyelenggara inovasi daerah hanya diatur dalam ayat (1) dan bersifat umum karena sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Perda Nomor 3 Tahun 2019. Dengan demikian, seharusnya perintah delegasi dalam Pasal 45 ayat (2) dirumuskan menjadi:

- (2) Ketentuan mengenai tata cara pemberian penghargaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diatur dengan** Peraturan Gubernur.

3. Frase “Diatur Dalam”

Berdasarkan Pedoman Angka 205 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penggunaan perintah dengan frase “diatur dalam” digunakan jika: (1) terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan (2) materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Perumusannya menggunakan kaminat: ***Ketentuan mengenai ... diatur dalam ...***”

Sebagian pendapat menyatakan bahwa penggunaan perintah frase “diatur dengan” dan “diatur dalam” mempunyai makna yang berbeda. Untuk frase “diatur dengan” memberikan makna diatur dengan **satu** jenis peraturan perundang-undangan saja, sementara untuk frase “diatur dalam” dimaknai dapat diatur dalam **beberapa** jenis peraturan yang setingkat. Namun demikian, pendapat semacam itu menurut Fitriani tidak memiliki argumentasi yang tepat.

Secara ilmu perundang-undangan, tidak dapat dibedakan makna “dengan” dan “dalam” dengan sesederhana itu. Yang dapat dilihat dari kedua cara penulisannya adalah perintah untuk membentuk peraturan delegasi dengan bentuk jenis tertentu. Misalnya “diatur dengan Peraturan Pemerintah” dan “diatur dalam Peraturan Pemerintah”, secara ilmu perundang-undangan keduanya dibaca sebagai perintah pembentukan Peraturan Pemerintah, dan tidak ada perbedaan. Untuk menciptakan pemahaman yang berbeda, tidak serta merta hanya terbentuk karena opini para ahli ataupun perancang yang selama ini. Apabila Pemahaman adanya perbedaan konsekuensi antara kata “..diatur dengan...” dan “diatur dalam...” tetap diikuti, juga akan menimbulkan permasalahan baru lainnya. Secara teknis perancang peraturan Undang-Undang dapat dipastikan ketika pembuatan Undang-Undang, perancang sendiri belum memiliki ide apakah kelak peraturan delegasinya akan dibuat dalam satu jenis peraturan atau tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sebaiknya pemahaman perbedaan kata yang salah tersebut tidak perlu diikuti, dan perancang perundang-undangan hanya perlu menggunakan perumusan kalimat perintah pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan pedoman yang ada. Pada kebutuhan saat ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan pedoman perumusan kalimat perintah yang

harus diikuti termasuk memberikan pedoman tentang makna “ketentuan ... diatur dengan...” dan “ketentuan Diatur dalam”⁶

Berdasarkan analisis mendalam terhadap penggunaan frasa perintah “diatur dalam” dalam Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Pedoman yang ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagian besar tidak dijalankan. Contoh-contoh untuk menjelaskan hal tersebut dibahas di bawah ini:

- a. Pendelegasian wewenang dari Pasal 12 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang menyebutkan:

- (1) Pemerintah Provinsi dapat memberikan bantuan keuangan kepada daerah lainnya untuk melaksanakan kerja sama wajib melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah pada PD sesuai dengan bidang yang dikerjasamakan.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pemberian bantuan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **diatur dalam** Peraturan Gubernur.

Rumusan ayat (2) penggunaan frase perintah “diatur dalam” menyimpang dari Pedoman Angka 205 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena (1) tidak terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan (2) materi muatan tersebut tidak tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi hanya untuk melaksanakan ketentuan ayat (1). Dengan demikian, rumusannya harus merujuk pada Pedoman Angka 201 UU Nomor 12 Tahun 2011 sehingga rumusan perintahnya menggunakan frasa “diatur dengan” (bukan “diatur dalam”) dan berbunyi:

- (2) **Ketentuan lebih lanjut** mengenai tata cara pemberian bantuan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **diatur dengan** Peraturan Gubernur.

⁶Fitriani Ahlan Sjarif, *op.cit.* hlm. 48-49.

b. Pendelegasian wewenang dari Pasal 13 Perda Provinsi Jambi Nomor 15 Tahun 2019 tentang Kawasan Pertanian Berkelanjutan yang menyebutkan:

- (1) Dalam hal Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten/kota memerlukan perlindungan khusus, kawasan tersebut dapat ditetapkan sebagai kawasan strategis Provinsi.
- (2) Perlindungan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan luas kawasan pertanian pangan, produktivitas kawasan pertanian pangan dan potensi teknis lahan.
- (3) Tata cara perlindungan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **diatur dalam** Peraturan Gubernur sesuai peraturan perundang-undangan.

Rumusan ayat (3) penggunaan frase perintah “diatur dalam” juga menyimpang dari Pedoman Angka 205 UU Nomor 12 Tahun 2011 karena (1) tidak terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan (2) materi muatan tersebut tidak tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi hanya untuk melaksanakan ketentuan ayat (2). Dengan demikian, rumusannya harus merujuk pada Pedoman Angka 201 UU Nomor 12 Tahun 2011 sehingga rumusan perintahnya menggunakan frasa “diatur dengan” dan berbunyi:

- (3) **Ketentuan lebih lanjut** mengenai tata cara perlindungan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **diatur dengan** Peraturan Gubernur.

4. Pendelegasian Blangko

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia daring, arti blangko adalah 1. *a*. *a* kosong (belum diisi); 2. *a* tidak memberikan suara (dalam pemungutan suara). 3. *n* surat isian.⁷ Berdasarkan arti blangko tersebut, dengan tegas dalam Pedoman

⁷<https://kbbi.web.id/blangko>, diakses tanggal 26 April 2021.

Angka 210 UU Nomor 12 Tahun 2011 tegas disebutkan bahwa dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

Berdasarkan analisis mendalam terhadap pendelegasian blangko dalam Perda Provinsi Jambi dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019, masih ditemukan pendelegasian blangko sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.6. Pendelegasian Blangko Dalam Perda Provinsi Jambi dan Jawa Timur Tahun 2018-2019

No	Pasal	Nama Peraturan	Rumusan Pendelegasian Blangko
1	27	Perda Provinsi Jambi No. 5/2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum	Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur
2.	87	Perda Provinsi Jambi No. 6/2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 06 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah	Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur
3.	32	Perda Jambi No. 9/2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu	Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur
4.	109	Perda Provinsi Jawa Tengah No. 6/2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.	Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur
5.	144	Perda Provinsi Jawa Tengah No. 16/2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029	Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur

Sumber: Data Analisis

Terdapat beberapa catatan terkait temuan masih adanya 5 (lima) delegasi blangko pada Perda Provinsi sebagaimana disajikan pada tabel di atas. *Pertama*, dalam praktik, pengawasan terhadap ketentuan delegasi blangko yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri) atas Perda Provinsi sampai

dengan tahun 2016 sangat ketat dalam soal ini. Pembatalan atas 3.143 Perda dan Perkada di Indonesia yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 21 Juni 2016 yang lalu, salah satu alasannya adalah karena ditemukannya delegasi blangko dalam Perda.⁸ *Kedua*, ke-5 Perda yang masih mengatur delegasi blangko tersebut keseluruhannya adalah Perda Perubahan yang dibuat sekitar tahun 2010 sampai dengan tahun 2012. Dari sisi ini, dapat dipahami masih terjadinya pengaturan delegasi blangko dalam Perda yang lama. Namun pada sisi lain, hal ini menunjukkan ketidakcermatan Pembentuk Perda. Semestinya, pada saat Perda tersebut diubah apalagi sampai pada perubahan kedua, ketentuan delegasi blangko tersebut seharusnya ikut “dihapus”.

C. Impelementasi Pembentukan Perkada Delegasi Atas Perintah Peraturan Daerah

1. Implementasi Pelaksanaan Pembentukan Perkada Delegasi Atas Perintah Perda Tahun 2018- 2019

Untuk memastikan apakah Perkada (Pergub) yang diperintahkan oleh Perda telah dibentuk ataukah belum dibentuk, dilakukan analisis terhadap implementasi Pembentukan Peraturan Gubernur Jambi dan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Tahun 2018-2019 dengan cara: *Pertama*, menginventarisasi seluruh perintah delegasi Perda kepada Pergub yang dibuat dalam bentuk matrik secara rinci. *Kedua*, mengumpulkan seluruh Pergub-Pergub yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi

⁸Periksa https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf (diakses 14 Februari 2021).

Jambi dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sepanjang Tahun 2018-2020 melalui website <http://jdih.jambiprov.go.id/> dan <https://jdih.jatengprov.go.id/>. Untuk tahun 2021 tidak dilakukan inventarisasi lebih lanjut. *Ketiga*, membaca secara cermat rekapitulasi judul-judul Pergub yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Jambi dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2020. *Keempat*, selain membaca judul pada rekapitulasi Pergub, ditelaah konsideran dari Pergub tersebut apakah dibentuk untuk mendelegasikan Perda ataukah tidak.

Berdasarkan hasil analisis, dari 95 Pergub yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jambi Tahun 2018-2019, hanya 4 Pergub (4,2%) yang dibentuk oleh Gubernur Jambi untuk melaksanakan perintah Perda. Sisa sebesar 91 Pergub (95,8) setelah lebih dari 1 tahun perintah Perda, belum dibentuk oleh Gubernur Jambi. Realisasi Pembentukan Pergub disajikan pada 2 tabel berikut:

Tabel 4.7. Realisasi Jumlah Pergub yang Diperintahkan oleh Perda Provinsi Jambi Tahun 2018-2019

No	Nama Perda	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
1	Perda Provinsi Jambi No. 1 /2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah	5	0	0	0	5
2	Perda Provinsi Jambi No. 2/2018 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017	1	0	0	0	1
3	Perda Provinsi Jambi No. 3/2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Pro-Vinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah	0	0	0	0	0
4	Perda Provinsi Jambi No. 4/2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018	1	1	0	0	0
5	Perda Provinsi Jambi No. 5/2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum	1	0	0	0	0

No	Nama Perda	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
6	Perda Provinsi Jambi No. 6/2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 06 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah	2	0	0	0	2
7	Perda Provinsi Jambi No. 7/2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Tahun 2016–2031	2	0	0	0	3
8	Perda Provinsi Jambi No. 8/2018 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019	1	0	1	0	0
Jumlah		13	1	1	0	11
Tahun 2019						
1	Perda Provinsi Jambi No. 1 /2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas Iii Pada Rumah Sakit Umum Daerah Raden Mattaher Jambi	0	-	0	0	0
2	Perda Provinsi Jambi No. 2/2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif Lainnya	0	-	0	0	0
3	Perda Provinsi Jambi No. 3/2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Kelas Iii Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Jambi	0	-	0	0	0
4	Perda Provinsi Jambi No. 4/2019 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	11	-	0	0	11
5	Perda Provinsi Jambi No. 5/2019 Tentang Tenaga Kesehatan	2	-	0	0	2
6	Perda Provinsi Jambi No. 6/2019 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah	1	-	0	0	1
7	Perda Provinsi Jambi No. 7/2019 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak	7	-	0	0	7
8	Perda Provinsi Jambi No. 8/2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Retribusi Jasa Usaha	0	-	0	0	0
9	Perda Provinsi Jambi No. 9/2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu	0	-	0	0	0
10	Perda Provinsi Jambi No. 10/2019 Tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018	1	-	0	0	1
11	Perda Jambi No. 11/2019 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara (20 Agustus 2019)	17	-	0	0	17

No	Nama Perda	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
12	Perda Provinsi Jambi No. 12/2019 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019	1	-	1	0	0
13	Perda Provinsi Jambi No. 13/2019 Tentang Rencana Umum Energi Daerah Provinsi Tahun 2019-2050	5	-	0	0	5
14	Perda Provinsi Jambi No. 14/2019 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum An Perlindungan Masyarakat	4	-	0	0	4
15	Perda Provinsi Jambi No. 15/2019 Tentang Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan	12	-	0	0	12
16	Perda Provinsi Jambi No. 16/2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia	10	-	0	0	10
17	Perda Provinsi Jambi No. 17/2019 Tentang Rencana Pemba-Ngunan Dan Pengembangan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Provinsi Jambi Tahun 2019-2039	3	-	0	0	3
18	Perda Provinsi Jambi No. 18/2019 Tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jambi	0	-	0	0	0
19	Perda Provinsi Jambi No. 19/2019 Tentang Tata Niaga Komoditi Perkebunan Di Provinsi Jambi	4	-	0	0	4
20	Perda Provinsi Jambi No. 20/2019 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Jambi Tahun 2019-2039	4	-	0	0	4
21	Perda Provinsi Jambi No. 21/2019 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020	1	-	1	0	0
Jumlah		83	-	2	0	81
Total		95	2	2	0	91

Sumber: Data Analisis

Keempat Pergub yang telah ditindaklanjuti oleh Gubernur Jambi tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pergub Jambi Nomor 52 Tahun 2018 Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018, yang diundangkan tanggal 25 Oktober 2018. Pergub ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 7 Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018, yang diundangkan tanggal 24 Oktober 2018.

2. Pergub Jambi Nomor 63 Tahun 2018 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019, yang diundangkan tanggal 27 Desember 2018. Pergub ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 7 Perda Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019, yang diundangkan tanggal 21 Desember 2018.
3. Pergub Jambi Nomor 19 Tahun 2019 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019, yang diundangkan tanggal 10 September 2019. Pergub ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 Perda Provinsi Jambi Nomor 12 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019, yang diundangkan tanggal 6 September 2019.
4. Pergub Jambi Nomor 29 Tahun 2019 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020, yang diundangkan tanggal 31 Desember 2020. Pergub ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 Perda Provinsi Jambi Nomor 21 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020, yang diundangkan tanggal 30 Desember 2020.

Bagaimana halnya dengan Provinsi Jawa Tengah? Berdasarkan hasil analisis, dari 98 Pergub yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019, hanya 13 Pergub (13,3%) yang dibentuk oleh Gubernur Jawa Tengah

untuk melaksanakan perintah Perda. Sisa sebesar 85 Pergub (87,7) setelah lebih dari 1 tahun perintah Perda, belum dibentuk oleh Gubernur Jawa Tengah. Realisasi Pembentukan Pergub disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.8. Realisasi Jumlah Pergub yang Diperintahkan oleh Perda Provinsi Jateng Tahun 2018-2019

No	Tentang	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
Tahun 2018						
1	Perda Provinsi Jateng No. 1 /2018 Tentang Peningkatan Produktivitas Tanaman Tebu	5	0	0	0	5
2	Perda Jateng No. 2/2018 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga	5	0	0	0	5
3	Perda Provinsi Jateng No. 3/2018 Tentang Pengelolaan Air Tanah	17	0	0	0	17
4	Perda Provinsi Jateng No. 4/2018 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa	7	0	0	0	7
5	Perda Provinsi Jateng No. 5/2018 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan	5	0	5	0	0
6	Tidak ada data	-	0	0	0	0
7	Perda Provinsi Jateng No. 7/2018 Tentang Pencabutan Beberapa Ketentuan Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Di Provinsi Jawa Tengah	0	0	0	0	0
8	Perda Provinsi Jateng No. 8/2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provins! Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pengambilan Dan Pemanfaatan Air Permukaan Di Provinsi Jawa Tengah	0	0	0	0	0
9	Perda Provinsi Jateng No. 9/2018 Tentang Pencabvtan Beberapa Ketentuan Dalam Peratvrn Daerah Provins! Jawa Tengah Nomor 8 Tahvn 2013 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan di Provinsi Jawa Tengah	0	0	0	0	0
10	Perda Provinsi Jateng No. 10/2018 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahanyang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Provins! Jawa Tengah	0	0	0	0	0
11	Tidak ada data	0	0	0	0	0
12	Perda Provinsi Jateng No. 12/2018 Tentang Ren-Cana Umum Energi Daerah Provinsi Jawa Tengah	2	0	0	0	2
13	Perda Provinsi Jateng No. 13/2018 Tentang Ren-Cana Zonasi Wilavah Pesisir Dan Pulau-	4	0	1	0	3

No	Tentang	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
	Pulau Kecil Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2038					
	Jumlah	45	0	6	0	39
Tahun 2019						
1	Perda Provinsi Jateng No. 1/2019 Tentang Penye-Lenggaraan Pendidikan	12	-	0	0	12
2	Perda Provinsi Jateng No. 2/2019 Tentang Pemberdayaan Desa Wisata Di Provinsi Jawa Tengah	3	-	3	0	0
3	Perda Provinsi Jateng No. 3/2019 Tentang Penyelenggaraan Inovasi Provinsi Jawa Tengah	3	-	0	3	0
4	Perda Provinsi Jateng No. 4/2019 Tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum Dan Perlindungan Masyarakat	8	-	0	0	8
5	Perda Provinsi Jateng No. 5/2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provins! Jawa Tengah Tahun 2018-2023	0	-	0	0	0
6	Perda Provinsi Jateng No. 6/2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah Provinsi Jawa Tengah	0	-	0*	0	0
7	Perda Provinsi Jateng No. 7/2019 Tentang Rencana Pembangunan Dan Pengembangan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2039	3	-	0	0	3
8	Tidak ada data	0	-	0	0	0
9	Perda Provinsi Jateng No. 9/2019 Tentang Sistem Kesehatan Provinsi	2	-	0	0	2
10	Perda Provinsi Jateng No. 10/2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga	1	-	1	0	0
11	Perda Provinsi Jateng No. 11/2019 Tentang Penyelenggaraan Provinsi Jawa Tengah Cerdas	9	-	0	0	9
12	Perda Jateng No. 12/2019 Tentang Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah	5	-	0	0	5
13	Perda Provinsi Jateng No. 13 /2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Ketenagalis-Trikan Di Provinsi Jawa Tengah	6	-	0	0	6
14	Perda Provinsi Jateng No. 14/2019 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah	0	-	0	0	0
15	Tidak ada data	0	-	0	0	0
16	Perda Provinsi Jateng No. 16/2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provins! Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang	1	-	0	0	1

No	Tentang	Delegasi ke Pergub	Realisasi Pergub			
			2018	2019	2020	Sisa
	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029					
	Jumlah	53	-	4	3	46
	Total	98	0	10	3	85

Sumber: Data Analisis

Ketiga belas Pergub yang telah ditindaklanjuti oleh Gubernur Jawa Tengah tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pergub Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan, diundangkan tanggal 26 April 2019. Pergub ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 30 ayat (4), Pasal 52 ayat (4), Pasal 78 ayat (8), Pasal 79 ayat (2) dan Pasal 81 ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan, diundangkan tanggal 26 Juni 2018.
2. Pergub Jawa Tengah Nomor 42 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Pihak Ketiga, diundangkan tanggal 9 Desember 2019. Pergub ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 10 ayat (2) Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah,

Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga, diundangkan tanggal 24 September 2019.

3. Pergub Jawa Tengah Nomor Nomor 53 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Desa Wisata Di Provinsi Jawa Tengah (17 Des 2019). Pergub ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 13, Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 36 ayat (4) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Desa Wisata Di Provinsi Jawa Tengah, diundangkan tgl 11 Feb 2019.
4. Pergub Jawa Tengah Nomor 64 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (30 Desember 2019). Pergub ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 63 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provisni Jawa Tengah Tahun 2018-2038, diundangkan tanggal 21 Desember 2018.
5. Pergub Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 2020 tentang Road oadmap Penyelenggaraan Inovasi Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2023, diundangkan tanggal. Pergub ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Inovasi Daerah Provinsi Jawa Tengah diundangkan tanggal 1 Maret 2019.
6. Pergub Jawa Tengah Nomor 37 Tahun 2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang

Penyelenggaraan Inovasi Daerah Provinsi Jawa Tengah, diundangkan tanggal 1 Oktober 2019. Pergub ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 50 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Inovasi Daerah Provinsi Jawa Tengah, yang diundangkan tanggal 1 Maret 2019.

2. Analisis Implementasi Pelaksanaan Pembentukan Perkada Delegasi Atas Perintah Perda Tahun 2018- 2019

Berdasarkan data pada tabel 4.7.. dan tabel 4.8 di atas, beberapa temuan menarik disampaikan berikut ini.

2.1. Ketidaktaatan Kepala Daerah Membentuk Perkada yang Diperintahkan oleh Perda

Pada umumnya, Kepala Daerah tidak taat melaksanakan perintah Perda untuk membentuk Perda yang didelegasikan oleh Perda. Di Provinsi Jambi misalnya, dari 95 Pergub yang diperintahkan oleh Perda selama tahun 2018-2019, hanya 4 Pergub (4,2%) yang dibentuk oleh Gubernur Jambi untuk melaksanakan perintah Perda. Sisa sebesar 91 Pergub (95,8) setelah lebih dari 1 s/d 2 tahun perintah Perda, belum dibentuk oleh Gubernur Jambi. Keempat Pergub yang dibentuk oleh Gubernur Jambi sebagaimana disajikan pada tabel di atas, sebenarnya Pergub yang bersifat wajib dibentuk. Sebab, berdasarkan Pasal 311 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Rancangan Perda yang telah disetujui bersama dengan DPRD, wajib bagi Kepala Daerah menyusun rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaa Anggaran. Dengan

demikian, tanpa adanya Perkada tentang Pejabaran APBD, maka Perda APBD yang telah disetujui bersama dengan DPRD tersebut tidak bisa dilaksanakan atau dioperasionalkan. Demikian pula halnya bila terjadi perubahan terhadap APBD.⁹ Dengan demikian, Perda APBD dan Perkada tentang Pejabaran APBD maupun Perkada tentang Penjabaran Perubahan APBD merupakan dokumen (1) satu paket. Oleh sebab itulah berdasarkan ketentuan Pasal 314 UU Nomor 23 Tahun 2014, agar Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD dapat diberlakukan, harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat bagi Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD Kabupaten/Kota. Dengan demikian, dapat dipahami mengapa keseluruhan Pergub keseluruhannya direalisasikan.

Kondisi serupa – walau agak lebih baik - terjadi di Jawa Tengah. Di luar Perkada APBD dan Perkada APBD Perubahan, dari 98 Pergub yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2019, telah terbentuk 13 Pergub (13,3%) dan sisanya sebesar 85 Pergub (87,7%) belum terbentuk.

Berdasarkan temuan ini, maka hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian Supriarno dkk. Dalam penelitiannya di Kabupaten Blitar menyebutkan bahwa selama ini peraturan bupati (Perkada) yang dibuat atas kuasa dari Perda telah ditindaklanjuti oleh Bupati.¹⁰ Kuat dugaan, kesimpulan ini diperoleh hanya dengan melihat satu atau lebih Perkada yang telah terbentuk. Belum dilakukan kajian secara komprehensif tentang perintah delegasi yang diperintahkan dalam setiap Perda,

⁹Pasal 318 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan: Perkada tentang penjabaran APBD dan Perkada tentang penjabaran perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja Perangkat Daerah.

¹⁰Supriarno dkk., *op.cit.*

atau hanya terbatas mengkaji satu lebih Perda dan bukan dilakukan terhadap keseluruhan Perda yang dibentuk dalam satu tahun atau lebih sebagaimana yang Penulis lakukan.

2.2. Faktor Hukum Penyebab Ketidaktaatan Kepala Daerah Membentuk Perkada yang Diperintahkan oleh Perda

Mengapa Kepala Daerah cenderung tidak taat untuk membentuk Perkada yang diperintahkan oleh Perda? Pertanyaan ini belum banyak yang mengkajinya. Berdasarkan kajian atas regulasi dan observasi, terdapat sejumlah faktor hukum mengapa Kepala Daerah cenderung tidak mentaati perintah Perda yaitu:

a. Ketidaklengkapan Kajian Naskah Akademik Raperda

Kajian Naskah Akademik Raperda pada umumnya hanya dibuat bersifat umum dan lebih “bersifat formalitas”. Menurut Fauzi Syam, dalam praktik, anggaran penyusunan Naskah Akademik Ranperda dilaksanakan bersamaan pada saat usul Ranperda dimasukkan dalam Program Pembentukan Perda (Propemperda). Akibatnya, penyusunan Naskah Akademik dan pembahasan Ranperda di DPRD dilakukan pada tahun berjalan.

Sudah bisa diduga, Tim Penyusun Naskah Akakademik akan kesulitan untuk mengelaborasi lebih jauh hal-hal apa yang seharusnya diatur dalam Ranperda. Pilihan yang paling mudah pada akhirnya adalah mendelegasikan pengaturan lebih lanjut hal tersebut kepada Perkada.¹¹ Oleh sebab itu dapat

¹¹Fauzi Syam, “Proses Pembentukan Perda yang Berkualitas Sesuai Dengan Pembangunan Hukum Nasional yang Melibatkan Perancang Peraturan Perundang-Undangan”, Presentasi makalah disampaikan dalam *Forum Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM*, Jambi, 16 Maret 2021,

dipahami mengapa setiap Perda khususnya terkait urusan otonomi daerah, akhirnya banyak mendelegasikan kepada Perkada.

b. Ketidaklengkapan Pedoman Pengaturan Delegasi Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Fitriany, persoalan terkait dengan delegasi adalah, hukum positif (UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) belum merinci syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian.¹² UU Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur tentang asas delegasi yang tidak dibenarkan dan delegasi yang diharapkan. Menurut Hamid S Attamimi, terdapat pembatasan pengaturan yang dapat didelegasikan dalam Peraturan Pemerintah. Materi muatan yang seharusnya memang merupakan materi muatan Undang-Undang tidak boleh didelegasikan dengan Peraturan Pemerintah.¹³ Namun karena Pedoman Angka 203 UU Nomor 12 Tahun 2011 membuka peluang yang luas untuk mendelegasikan segala sesuatu hal walau sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah, mengakibatkan kecenderungan pendelegasian akhirnya berlangsung tanpa batas. Dalam praktik, materi muatan yang seharusnya merupakan materi muatan Perda, didelegasikan secara langsung kepada Perkada tanpa mengatur terlebih dahulu ruang lingkup materi muatan yang diatur. Penulis menyebut hal ini sebagai “delegasi semi blanko”. Sebagai contoh yang jamak terjadi adalah pendelegasian kewenangan pengaturan sanksi

¹²Fitriany dalam Gautama Budi Arundhati dkk., (editor), *op.cit.*

¹³*Ibid.*

administratif dalam Perda sebagaimana contoh-contoh di bawah ini.

- 1) Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Pasal 83 (Bab XII Sanksi Administratif) yang menyebutkan:

- (1) Setiap pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 13 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14 ayat (1), Pasal 15, Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 21 ayat (2), Pasal 27 ayat (2) dan ayat (9), Pasal 28 ayat (1), Pasal 29, Pasal 30, Pasal 32 ayat (1), Pasal 38 ayat (1), Pasal 39 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 45 ayat (3), dan ayat (4), Pasal 46, Pasal 49, Pasal 55, Pasal 58, Pasal 59 ayat (1), Pasal 60 ayat (3), Pasal 62 ayat (2), Pasal 65, Pasal 66, Pasal 72 ayat (3) dan Pasal 76 ayat (1) akan dikenakan sanksi administrasi berupa :
 - a. teguran, peringatan;
 - b. pembatalan izin;
 - c. penyegelan tempat;
 - d. pencabutan sementara izin;
 - e. pencabutan sebagian atau seluruh izin;
 - f. penutupan lokasi;
 - g. pemulihan fungsi ruang;
 - h. denda administratif; dan
 - i. pembongkaran.
- (2) Ketentuan mengenai pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud p a d a ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

- 2) Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum Pasal 47 (Bab XV Sanksi Administratif) yang menyebutkan:

- (1) Setiap orang atau lembaga atau badan usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29 dikenakan sanksi administrasi.
- (2) Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud ayat (1) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. penghentian kegiatan sementara;
 - d. penghentian tetap kegiatan;
 - e. pencabutan sementara izin;
 - f. pencabutan tetap izin;

- g. penghentian sementara pelayanan umum;
 - h. pemulihan fungsi ruang;
 - 1. penutupan lokasi;
 - J. denda administratif;
 - k. pembongkaran; dan/atau
 - l. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.
- {3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Rumusan sanksi administratif dalam Bab XII Pasal 47 Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2019 serta Bab XV Pasal 47 Perda Provinsi Jawa Tengah di atas memiliki beberapa kelemahan mendasar, yaitu:

- a) Berdasarkan Pedoman Angka 64 dan Angka 65 UU Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa menyebutkan substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut ***dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.*** Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, ***sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut.***
- Perumusan sanksi administratif dalam Bab tersendiri (Bab XII, Pasal 47 Perda Provinsi Jambi dan Bab XV, Pasal 47 Perda Provinsi Jawa Tengah) yang bukan ditempatkan pada Pasal yang akan dikenakan sanksi administratif atau Pasal terakhir, bertentangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan alasan: (1) kualifikasi larangan dan jenis sanksi administratif yang akan dijatuhkan berbeda atau tidak sama; (2) Alasan

lainnya adalah agar masyarakat dapat mengetahui secara pasti apa sanksi yang dijatuhkan apabila mereka melanggar larangan atau kewajiban tersebut, tidak menimbulkan rumusan yang multi tafsir atau bermakna ganda dan tidak dapat dimaknai lain. Hal ini sejalan dengan doktrin legalitas, bahwa penjatuhan sanksi menyangkut hak-hak asasi manusia yang bersifat mendasar yang harus dirumuskan secara terang dalam Perda karena merupakan materi muatan Perda yang harus disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

- b) Pendelegasian wewenang kepada Kepala Daerah untuk mengatur dan menentukan jenis sanksi apa yang dijatuhkan terhadap setiap pelanggaran larangan dan kewajiban yang seharusnya hal tersebut merupakan materi muatan Perda. Inilah yang dimaksud oleh Hamid S. Attamimi sebagai pertentangan dengan asas delegasi yang tidak dibenarkan. Lebih jauh, pendelegasian wewenang secara luas tersebut sesungguhnya termasuk dalam pendelegasian “semi blanko”, yaitu memberikan wewenang luar biasa kepada Kepala Daerah (Pemerintah).
- c) Selain bertentangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, bertentangan dengan asas delegasi yang tidak diharapkan, perumusan ketentuan sanksi administrasi dalam Pasal 47 ayat (1) huruf h Perda Perda Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2019 yang menggunakan frasa kata **dan**, berarti sanksi administratifnya **bersifat kumulatif**. Suatu penyimpangan hukum yang luar biasa. Implikasinya, setiap

pelanggaran dari ketentuan Pasal yang diatur dalam ayat (1) Pasal 47, akan dikenai sanksi kulatif sekaligus, yaitu:

- a. teguran, peringatan;
- b. pembatalan izin;
- c. penyegehan tempat;
- d. pencabutan sementara izin;
- e. pencabutan sebagian atau seluruh izin;
- f. penutupan lokasi;
- g. pemulihan fungsi ruang;
- h. denda administratif; dan
- i. pembongkaran.

c. Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Perda dan Perkada Lemah

Berdasarkan ketentuan Pasal 98, Pasal 99, dan Pasal 100 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi pembentukan Perda (Pasal 98), fungsi anggaran (Pasal 99), dan fungsi pengawasan (Pasal 100). Khusus fungsi pengawasan DPRD menurut Pasal 100 dilakukan dalam bentuk: (a) pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur; (b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi; dan (c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Tidak ditaatinya pembentukan Perkada yang diperintahkan oleh Perda oleh Kepala Daerah dalam praktik selama ini terutama karena belum berjalannya fungsi pengawasan DPRD oleh khususnya terhadap terhadap pelaksanaan Perkada yang diperintahkan oleh Perda. Berdasarkan pemberitaan media, sangat langka ditemukan Alat Kelengkapan DPRD atau Anggota DPRD yang mempersoalkan mengapa Perkada yang diperintahkan oleh DPRD belum

dibentuk oleh Kepala Daerah. Dalam konteks Jambi dan Jawa Tengah, sepanjang penelusuran peneliti, DPRD Provinsi Jambi maupun DPRD Provinsi Jawa Tengah belum pernah menggunakan hak interpelasi (mengajukan pertanyaan)¹⁴ kepada Gubernur mengapa Perkada-Perkada yang diperintahkan oleh Perda belum dibentuk, walau batas jangka waktu pembentukan Pergub dalam Perda telah terlampaui.

Menurut penulis, tidak atau belum dibentuknya Perkada yang diperintahkan Perda oleh Kepala Daerah termasuk dalam kategori kebijakan yang bersifat strategis. *Pertama*, dalam studi kebijakan publik, menurut David Easton (1969) kebijakan publik dimaknai sebagai:

The authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the 'whole' society, and everything the government chooses to do or not to do result in the allocation of values” (Maksudnya, kebijakan publik tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh **pemerintah**, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan.¹⁵

Secara lebih tegas dan singkat Thomas R. Dye (1981) mendefinikan kebijakan publik sebagai: *“Whatever governments choose to do or not to do.”*, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh **pemerintah** untuk dilakukan atau tidak dilakukan.¹⁶ Dengan demikian, tidak atau belum dibentuknya Perkada yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jambi 2018-2019 sebanyak 92 dan 85

¹⁴Penjelasan Pasal 69 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "hak interpelasi" adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara

¹⁵ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 11.

¹⁶ *Ibid.*

Pergub (87,7%) yang diperintahkan oleh Perda Provinsi Jawa Tengah 2018-2019 telah memenuhi syarat untuk disebut sebagai kebijakan publik yang bersifat strategis.

Kedua, kebijakan Pemerintah Daerah atau Kepala Daerah yang tidak atau belum membentuk Perkada yang diperintahkan oleh Perda akan berdampak pada banyak hal, antara lain:

1. Berdampak pada efektifitas pelaksanaan Perda. Menurut Sylvia, tidak ditindaklanjuti pembentukannya oleh kepala daerah sehingga berimplikasi pada efektifitas pelaksanaan Perda.¹⁷ Hal ini sejalan dengan kriteria efektifitas peraturan perundang-undangan yang digunakan Bappenas, yaitu suatu peraturan perundang-undangan disebut tidak operasional apabila norma atau peraturan tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.¹⁸
2. Kinerja organisasi perangkat daerah menjadi kurang optimal atau terganggu. Belum dibentuknya Perkada yang diperintahkan oleh Perda, berarti Perda yang bersangkutan belum dapat dijalankan secara optimal karena Perkada sebagai dasar hukumnya belum dibentuk.
3. Rasa aman dalam bekerja. Bagi aparatur pemerintah, mengimplementasikan Perda tanpa didukung oleh Perkada yang diperintahkan oleh Perda berpotensi meningkatkan risiko dalam bekerja.

¹⁷Sylvia, *op.cit.*

¹⁸ Lihat Bappenas, *op.cit.* , hlm. 66

4. Inefisiensi anggaran. Pembentukan Perda yang telah membebani cukup besar APBD, akan menjadi inefisiensi terjadi ketika Perda yang dibentuk tidak bisa dioperasionalkan sebagaimana mestinya.
5. Lemahnya kepastian hukum. Pada umumnya, materi muatan Perda mengatur hal-hal yang bersifat umum serta pada bagian akhir diatur penegakan hukumnya baik sanksi pidana maupun sanksi administratif. Ancaman sanksi pidana atau sanksi administrasi dalam Perda tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum ketika Perda sebagai peraturan pelaksanaannya belum dibentuk.

D. Sinkronisasi Materi Muatan Perkada Delegasi Dengan Perda

Telah dikemukakan, realisasi pembentukan Perkada baik Provinsi Jambi maupun di Provinsi Jawa Tengah realisasinya sangat rendah. Untuk konteks Provinsi Jambi, 4 Perkada yang dibentuk adalah Perkada Penjabaran APBD dan Perkada Panjabaran Perubahan APBD yang kesemuanya adalah paket penyusunan kebijakan APBD. Untuk Provinsi Jawa Tengah, telah dibentuk 13 Perkada. Dari 13 Perkada tersebut, salah satu contoh yang akan dibahas terkait sinkronisasinya dengan Perda adalah Pergub Jawa Tengah Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Tarif Retribusi Daerah Provinsi Jawa Tengah.

1. **Delegasi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah**

Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 merupakan perubahan kedua dari Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011. Perubahan pertama dilakukan melalui Perda Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2014. Pertimbangan dilakukan perubahan kedua atas Perda karena terjadinya perubahan kewenangan urusan pemerintahan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dimana urusan pemerintahan bidang perhubungan sub urusan pengelolaan Terminal Tipe B dan Pelabuhan Pengumpan Regional, urusan pemerintahan bidang kelautan dan perikanan sub urusan pengelolaan Pelabuhan Perikanan merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi. Oleh sebab itu, dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pengelolaan Terminal Tipe B, Pelabuhan Pengumpan Regional dan Pelabuhan Perikanan serta adanya perkembangan keadaan, maka Perda Nomor 1 Tahun 2011 perlu dilakukan perubahan.¹⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 105 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 menyebutkan:

- (1) Tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- (2) Peninjauan tarif retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian;
- (3) Penetapan tarif retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Pendelegasian wewenang penetapan tarif retribusi kepada Perkada berdasarkan ketentuan Pasal 105 ayat (3) Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 bersumber dari ketentuan Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyebutkan:

¹⁹Lihat Konsideran Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019.

- (1) Tarif Retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- (2) Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.
- (3) Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Rumusan ketentuan Pasal 105 UU Nomor 28 Tahun 2009 tersebut menurut Penulis menunjukkan kekeliruan mendasar dalam pembentukan peraturan delegasi dengan alasan:

- a. Rumusan ayat (1) yang menyatakan bahwa ***tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali***. Norma ini mengandung antinomi. Implikasi hukumnya, tarif retribusi yang ditetapkan dalam Perda (misalnya tanggal 1 Januari 2021) dapat diubah keesokan harinya, minggu depan, bulan berikut, atau tahun depan. Artinya, sepanjang rentang waktu 3 tahun (1 Januari 2021 s/d 1 Januari 2024), Kepala Daerah dapat melakukan penyesuaian perubahan tarif dalam Perda hingga beberapa puluh kali.
- b. Rumusan ayat (1) tersebut dapat menimbulkan konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah. Misalnya, pada saat pembahasan Ranperda Retribusi di DPRD, para Anggota DPRD bersikukuh untuk tidak menaikkan tarif retribusi. Untuk menghindari pembahasan *dead lock*, Kepala Daerah pada saat itu menyetujui pendapat DPRD. Namun tidak lama kemudian, Kepala Daerah menerbitkan Perkada atas dasar ketentuan Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 2009 dan ketentuan pendelegasian wewenang dalam Perda kepada Kepala Daerah untuk menyesuaikan tarif retribusi paling lama 3 tahun. Secara hukum, tindakan Kepala Daerah tersebut sah, namun berpotensi memicu konflik antara Kepala Daerah dan DPRD. Contoh kasusnya menimpa Wali Kota Surabaya Tri

Rismaharini oleh Pansus Hak Angket DPRD terkait terbitnya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 56 dan 57 Tahun 2010 tentang kenaikan pajak reklame. Beberapa pihak yang merasa dirugikan dengan keberlakuan Peraturan Walikota ini mengeluhkan permasalahannya pada DPRD. Dalam kasus ini, DPRD Kota Surabaya, atas dasar kewenangan pengawasan yang dimilikinya, meminta Walikota memberikan penjelasan atas keberlakuan Peraturan Walikota tersebut. Dalam perkembangan investigasi kasus tersebut sempat terdapat wacana pemakzulan Walikota²⁰

- c. Rumusan ayat (1) tersebut juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kekacauan hukum. Norma perintah delegasi dalam Pasal 155 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 1999 bersifat wajib. Permasalah hukum timbul apabila dalam rentang waktu 3 tahun tersebut ternyata Kepala Daerah tidak melakukan penyesuaian tarif retribusi daerah. Demikian pula dengan perintah delegasi paling lambat 3 (tiga) tahun, berarti penyesuaian tarif oleh Kepala Daerah hanya dapat dilakukan dalam rentang waktu 3 (tiga) tahun. Apabila misalnya Kepala Daerah menyesuaikan tarif retribusi melewati waktu 3 tahun, berarti Peraturan Kepala Daerah tersebut bertentangan dengan Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 2009 dan Pasal pendelegasian wewenang dalam Perda yang mengakibatkan Perkada tersebut dapat dibatalkan. Hal inilah yang luput diperhatikan oleh Pembentuk UU Nomor 28 Tahun 1999.

²⁰E. Prajwalita Widiati Dan Haidar Adam, "Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah, *Yuridika*: Volume 27 No 1, Januari-April 2012, hlm. 78.

4. Berdasarkan Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 2009, pemberian kewenangan delegasi hanyalah soal peninjauan besaran tarif. Namun untuk rincian jenis objek dari setiap Retribusi, menurut Pasal 149 ayat (3) hanya dapat diatur dan ditetapkan dalam Perda yang bersangkutan. Permasalahan hukum muncul ketika Perkada tentang penyesuaian tarif bukan hanya sekedar menyesuaikan tarif retribusi daerah tetapi menambah (memperluas rincian jenis objek retribusi). Permasalahan ini potensial terjadi karena Perkada tentang Penyesuaian Tarif Retribusi Daerah berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak termasuk sebagai objek evaluasi oleh Pemerintah Pusat. Hal ini berbeda dengan Perda APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD yang menurut Pasal 314 UU Nomor 23 Tahun 2014 termasuk objek evaluasi Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya rumusan pendelegasian wewenang dalam Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 1999 dirumuskan menjadi:

- (1) ***Tarif Retribusi dapat ditinjau kembali paling singkat 3 (tiga) tahun sekali (penyempurnaan penulis)***
- (2) Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.
- (3) Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
- (4) ***Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sebelum diberlakukan harus dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan ((penambahan ayat baru dari penulis).***

2. **Pergub Jawa Tengah Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Pergub Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Tarif Retribusi Daerah**

Dalam bagian konsiderans, Pergub Jawa Tengah Nomor 25 Tahun 2019 (diundangkan tanggal 17 Juli 2019) diterbitkan atas dasar perintah delegasi dari Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 2019 dan Pasal 105 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2019 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah yang diundangkan tanggal 22 April 2019. Dilihat dari tanggal pengundangan, berarti Pergub No. 25 Tahun 2019 diterbitkan oleh Gubernur < 3 (tiga) bulan setelah diundangkannya Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019. Dari perspektif apa pun, sebenarnya tidak logis adanya perubahan atau penyesuaian tarif yang dilakukan kurang dari 3 (tiga) bulan Perda Nomor 19 Tahun 2019 diundangkan. Inilah kelemahan perumusan delegasi dalam Pasal 155 UU Nomor 28 Tahun 1999 jo Pasal 105 Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 sebagaimana Penulis utarakan di atas.

Mengapa Pergub Jawa Tengah Nomor 25 Tahun 2019 diterbitkan demikian cepat hanya kurang dari 3 bulan setelah Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 diundangkan? Berdasarkan kajian atas materi muatan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019 dengan materi muatan Pergub Nomor 25 Tahun 2019, ternyata materi muatan Pergub menyimpang atau bertentangan dengan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019. Dalam Pergub Nomor 25 Tahun 2019, materi muatannya bukan hanya melakukan penyesuaian tarif retribusi, tetapi **menambah objek retribusi yang dipungut oleh Daerah**, sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.9. Penyimpangan Materi Muatan Pergub dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi

No	Objek Retribusi Dalam Pergub Jawa Tengah 25/2019		Objek Retribusi Dalam Perda Provinsi Jateng 6/2019	Evaluasi Kemenkeu (S- 7/PK/2019 Tgl 8 Januari 2019		
Dinas Perhubungan						
I	Izin Trayek Kendaraan Bermotor Umum		-	-		
	1.	Penerbitan Keputusan		-	-	
		a.	-	-	-	
			1)	Mobil Penumpang Umum dan Mobil Bus Kecil	Ada	Telah sesuai
			2)	Mobil Bus Sedang	Ada	Telah sesuai
			3)	Mobil Bus Besar	Ada	Telah sesuai
		b.	Angkutan Aglomerasi Perkotaan			
			1)	Mobil Penumpang Umum dan Mobil Bus Kecil	Tdk ada	Telah sesuai
			2)	Mobil Bus Sedang	Tdk ada	Telah sesuai
			3)	Mobil Bus Besar	Tdk ada	Telah sesuai
	2.	Izin Insedentil				
		a.	Mobil Penumpang Umum dan Mobil Bus Kecil	Tidak Ada	Ditolak/Dihapus	
		b.	Mobil Bus Sedang	Tidak Ada	Ditolak/Dihapus	
		c.	Mobil Bus Besar	Tidak Ada	Ditolak/Dihapus	
II	Rekomendasi Kendaraan Bermotor Umum		Tidak Ada	Ditolak/Dihapus		
	Izin Trayek		Tidak Ada	Ditolak/Dihapus		

Sumber: Data Analisis

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

- Materi muatan Ranperda Provinsi Jawa Tengah tentang Perubahan Kedua atas Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah yang telah disetujui bersama DPRD pada awalnya mengatur objek tentang:
 - Objek Retribusi Pelayanan Kepelabuhan;
 - Objek Retribusi Izin Trayek.
- Sesuai dengan ketentuan Pasal 324 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Ranperda tentang Pajak Daerah dan Ranperda tentang Retribusi Daerah yang telah disetujui bersama dengan DPRD sebelum

disahkan, wajib dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dengan berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Ketentuan yang sama terdapat dalam Pasal 157 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan hasil koordinasi Evaluasi Ranperda Provinsi Jawa Tengah tentang Perubahan Kedua atas Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah sebagaimana tertuang dalam Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-7/PK/2019 tanggal 8 Januari 2019, direkomendasikan:

- a. Ketentuan mengenai tarif Retribusi Pelayanan Kepelabuhan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Angka Romawi III **dihapus**, dengan pertimbangan bahwa jasa kepelabuhan dan fasilitasnya dalam ruangan laut (0-12 mil laut) bukan merupakan objek Retribusi Pelayanan Kepelabuhan sebagaimana dimaksud Pasal 135 UU Nomor 38 Tahun 2009 jo PP Nomor 11 Tahun 2015 mengenai jenis dan tarif PNBK di Kementerian Perhubungan dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 69 Tahun 2015 tentang Petujuk Teknis PP Nomor 11 Tahun 2015.
- b. Ketentuan mengenai tarif Retribusi Izin Trayek tentang Izin Insedentil (lihat tabel di atas) dan Rekomendasi Kendaraan Bermotor Umum (lihat tabel di atas) **dihapus**, dengan pertimbangan bahwa objek tersebut bukan merupakan Izin Trayek.²¹

1. Rekomendasi dari Kementerian Keuangan sebagaimana dimaksud di atas, ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD Provinsi Jawa Tengah. Hal ini tercermin dalam Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2019, objek retribusi yang dihapuskan tersebut tidak dimasukkan lagi sebagai objek retribusi.

²¹Diakses dari <https://www.google.com/search?q=hasil+fasilitasi+kementerian+keuangan+atas+Raperda+Provinsi+Jawa+Tengah+Tahun+2019+tentang+Retribusi+Daerah>, tanggal 30 April 2021.

2. Namun dalam Pergub Jawa Tengah Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Pergub Jawa Tengah Pergub Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan Tarif Retribusi Daerah, objek yang telah dinyatakan dihapus oleh Kementerian Keuangan dan tidak dimunculkan dalam Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019, dimunculkan kembali. Pada Bagian Lampiran Perda disebutkan:

2. Izin Insedentil:

- Mobil Penumpang Umum dan Mobil Bus Kecil; per kendaraan = Rp 100.000;
- Mobil Bus sedang; per kendaraan = Rp 100.000;
- Mobil Bus Besar; per kendaraan = Rp 150.000;

Dengan demikian, materi muatan Pergub delegasi bertentangan dengan hasil evaluasi Kementerian Keuangan dan materi muatan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2019. Terjadinya penyimpangan ini karena Perkada tentang Penyesuaian Tarif Retribusi Daerah tidak termasuk sebagai objek evaluasi oleh Pemerintah Pusat sehingga potensi penambahan rincian jenis retribusi sangat potensial muncul.

