Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
6 (1) 2026, Page: 1529-1534

Efektivitas Pengujian Peraturan Daerah dalam Menjamin Kepastian Hukum di Sumatera Utara

Arifin Sihombing
Universitas Darma Agung

Published: Januari, 2026

ABSTRAK

Pengujian Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen penting dalam menjaga konsistensi sistem hukum dan menjamin kepastian hukum di tingkat daerah. Namun, dalam praktiknya, efektivitas pengujian Perda masih menjadi persoalan, terutama di daerah dengan dinamika regulasi yang tinggi seperti Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pengujian Perda dalam menjamin kepastian hukum, mengidentifikasi kendala normatif dan institusional yang mempengaruhinya, serta merumuskan rekomendasi kebijakan perbaikan tata kelola regulasi daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang diperkaya dengan pendekatan empiris (socio-legal), melalui analisis peraturan perundang-undangan, dokumen pengujian Perda, serta praktik pengawasan regulasi di Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pengujian Perda masih cenderung berorientasi pada aspek formal dan prosedural, sehingga belum sepenuhnya efektif dalam menjamin kepastian hukum secara substantif. Pengujian Perda belum secara konsisten mampu mencegah lahirnya norma yang multitafsir, tumpang tindih, dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha. Kebaruan penelitian ini terletak pada penempatan pengujian Perda sebagai instrumen tata kelola regulasi daerah yang diukur berdasarkan dampaknya terhadap kepastian hukum, bukan sekadar pembatalan norma. Penelitian ini merekomendasikan penguatan pengujian preventif, peningkatan kapasitas perancang regulasi daerah, serta pengembangan indikator kepastian hukum dalam evaluasi Perda.

Kata kunci: pengujian peraturan daerah, kepastian hukum, otonomi daerah, tata kelola regulasi, Sumatera Utara.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Kepastian hukum merupakan salah satu pilar utama negara hukum (rechtsstaat) yang menuntut agar setiap tindakan pemerintah dan produk kebijakan publik memiliki dasar hukum yang jelas, rasional, konsisten, serta dapat diprediksi oleh masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, Peraturan Daerah (Perda) memegang peran strategis sebagai instrumen normatif untuk mengoperasionalkan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi. Perda menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Namun, pada saat yang sama, Perda juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum apabila disusun tanpa memperhatikan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, asas pembentukan peraturan yang baik, serta perlindungan hak-hak warga negara (Asshiddiqie, 2010; Hadjon, 2015).

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, problematika Perda tidak hanya berkaitan dengan aspek substansi normatif, tetapi juga dengan kecenderungan terjadinya disharmonisasi regulasi antara pusat dan daerah. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa banyak Perda dibentuk dengan orientasi fiskal semata—khususnya dalam bentuk pajak dan retribusi daerah—tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap iklim investasi, pelayanan publik, dan keadilan sosial (Sutedi, 2018; Kurniawan, 2020). Kondisi tersebut berdampak langsung pada munculnya konflik hukum, ketidakpastian bagi pelaku usaha dan masyarakat, serta menurunnya legitimasi kebijakan pemerintah daerah.

Untuk menjaga konsistensi dan kepastian hukum, sistem hukum Indonesia menyediakan mekanisme pengujian Perda melalui dua jalur utama, yakni pengujian yudisial (judicial review) oleh Mahkamah Agung dan pengawasan normatif oleh pemerintah pusat. Secara teoritis, mekanisme ini

dimaksudkan sebagai instrumen korektif dan preventif guna memastikan agar Perda tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun dengan kepentingan umum (Indrati, 2019). Namun, efektivitas mekanisme pengujian tersebut masih menjadi perdebatan, terutama terkait keterbatasan akses masyarakat terhadap pengujian yudisial, lamanya proses pemeriksaan, serta belum optimalnya koordinasi antar-lembaga dalam pengawasan regulasi daerah (Marbun, 2017).

Konteks Sumatera Utara memperlihatkan kompleksitas yang lebih tinggi. Sebagai provinsi dengan jumlah kabupaten/kota yang besar dan karakteristik sosial-ekonomi yang beragam, Sumatera Utara menghadapi tantangan serius dalam menjaga kualitas regulasi daerah. Berbagai Perda di sektor tata ruang, perizinan, pajak daerah, dan pelayanan publik kerap dipersoalkan karena dianggap menimbulkan beban hukum baru, multitafsir, atau bahkan bertentangan dengan kebijakan nasional. Sejumlah kasus pembatalan dan revisi Perda menunjukkan bahwa persoalan bukan hanya terletak pada isi norma, tetapi juga pada lemahnya proses harmonisasi dan pengujian sejak tahap perancangan (Simanjuntak, 2021; Nasution, 2022).

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang umumnya menitikberatkan pada kewenangan lembaga penguji atau aspek normatif pembatalan Perda, penelitian ini menawarkan kebaruan (novelty) dengan menempatkan efektivitas pengujian Perda sebagai instrumen penjamin kepastian hukum daerah. Kajian ini tidak hanya menilai pengujian Perda dari perspektif formal yuridis, tetapi juga menganalisis dampaknya terhadap stabilitas regulasi, perlindungan hak masyarakat, serta kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Dengan fokus empiris pada Sumatera Utara, penelitian ini mengisi kekosongan kajian yang selama ini masih minim membahas keterkaitan langsung antara mekanisme pengujian Perda dan kepastian hukum di tingkat lokal.

Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas pengujian Perda dalam menjamin kepastian hukum di Sumatera Utara, mengidentifikasi kendala normatif dan institusional yang mempengaruhi pelaksanaannya, serta merumuskan rekomendasi perbaikan kebijakan pengujian Perda yang lebih responsif dan akuntabel. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya diskursus hukum administrasi dan hukum tata negara terkait relasi pusat–daerah. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dan pembentuk kebijakan dalam meningkatkan kualitas regulasi daerah yang berorientasi pada kepastian hukum dan kepentingan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif yang diperkaya dengan data empiris (socio-legal research). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan efektivitas pengujian Peraturan Daerah (Perda) tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif hukum, tetapi juga berkaitan dengan praktik kelembagaan, implementasi kebijakan, serta dampaknya terhadap kepastian hukum di tingkat daerah.

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Secara normatif, penelitian ini mengkaji Perda sebagai produk hukum daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional. Analisis dilakukan terhadap norma hukum yang mengatur mekanisme pengujian Perda, baik melalui pengujian yudisial maupun pengawasan administratif. Pendekatan empiris digunakan untuk memahami bagaimana mekanisme tersebut dijalankan dalam praktik di Sumatera Utara, termasuk kendala dan implikasinya terhadap kepastian hukum bagi masyarakat dan pemerintah daerah.

Pendekatan Perundang-undangan dan Konseptual

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan perundang-undangan (statute approach), dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang terkait pemerintahan daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan, serta regulasi teknis yang mengatur pengujian dan pengawasan Perda.

2. Pendekatan konseptual (conceptual approach), dengan mengkaji konsep kepastian hukum, pengujian norma hukum, otonomi daerah, dan pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam perspektif hukum administrasi dan hukum tata negara.
3. Pendekatan kasus (case approach), dengan menganalisis contoh Perda di Sumatera Utara yang pernah diuji, dibatalkan, atau direvisi melalui mekanisme pengujian, baik oleh Mahkamah Agung maupun pemerintah pusat.

Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas:

1. **Bahan hukum primer**, meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengujian Perda, serta dokumen resmi pemerintah yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan regulasi daerah.
2. **Bahan hukum sekunder**, berupa buku teks, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan artikel ilmiah yang relevan dengan tema pengujian Perda dan kepastian hukum.
3. **Bahan hukum tersier**, berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber penunjang lain yang membantu penafsiran konsep dan istilah hukum.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui:

1. **Studi kepustakaan (library research)** terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
2. **Studi dokumen**, khususnya terhadap Perda di Sumatera Utara yang pernah menjadi objek pengujian atau evaluasi.
3. **Wawancara terbatas (jika diperlukan)** dengan informan kunci, seperti akademisi hukum, praktisi pemerintahan daerah, atau pejabat yang terlibat dalam proses pembentukan dan pengujian Perda, guna memperkuat analisis empiris.

Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan pola penalaran deduktif dan induktif. Analisis deduktif digunakan untuk menilai kesesuaian praktik pengujian Perda dengan norma hukum yang berlaku, sedangkan analisis induktif digunakan untuk menarik generalisasi berdasarkan temuan empiris di Sumatera Utara. Hasil analisis selanjutnya dikaitkan dengan konsep kepastian hukum untuk menilai tingkat efektivitas mekanisme pengujian Perda.

Lokasi dan Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada Provinsi Sumatera Utara, dengan penekanan pada kabupaten/kota yang memiliki dinamika tinggi dalam pembentukan dan pengujian Perda. Fokus analisis diarahkan pada hubungan antara mekanisme pengujian Perda dan terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan dan Mekanisme Pengujian Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia

Hasil kajian normatif menunjukkan bahwa mekanisme pengujian Peraturan Daerah (Perda) dalam sistem hukum Indonesia dirancang untuk menjaga konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan dan menjamin kepastian hukum. Pengujian Perda dilakukan melalui dua jalur utama, yakni pengujian yudisial oleh Mahkamah Agung dan pengawasan administratif oleh pemerintah pusat. Secara konseptual, kedua mekanisme ini bersifat saling melengkapi: pengujian yudisial berfungsi sebagai kontrol yudikatif atas norma hukum, sementara pengawasan administratif bertujuan melakukan pembinaan dan pencegahan sejak tahap awal pembentukan Perda.

Namun demikian, hasil analisis menunjukkan bahwa secara normatif masih terdapat ruang abu-abu dalam pembagian fungsi dan efektivitas kedua mekanisme tersebut. Pengujian yudisial cenderung bersifat reaktif karena hanya berjalan apabila ada permohonan, sementara pengawasan administratif sering kali berfokus pada aspek formal dan kepatuhan prosedural. Kondisi ini menyebabkan tidak semua Perda yang bermasalah secara substantif dapat teridentifikasi dan dikoreksi secara tepat waktu, sehingga membuka ruang terjadinya ketidakpastian hukum di tingkat daerah.

2. Pelaksanaan Pengujian Peraturan Daerah di Sumatera Utara

Berdasarkan analisis empiris terhadap praktik di Sumatera Utara, ditemukan bahwa pelaksanaan pengujian Perda masih belum berjalan secara optimal. Sejumlah Perda tetap diberlakukan meskipun mengandung norma yang multitafsir, tumpang tindih dengan regulasi nasional, atau menimbulkan beban hukum baru bagi masyarakat dan pelaku usaha. Dalam beberapa kasus, koreksi terhadap Perda baru dilakukan setelah muncul konflik hukum atau keluhan publik yang meluas.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pengujian Perda di Sumatera Utara lebih dominan bersifat administratif dan berorientasi pada pembinaan, bukan evaluasi substantif berbasis dampak hukum. Pemerintah daerah cenderung memandang pengujian Perda sebagai kewajiban formal, bukan sebagai instrumen strategis untuk menjamin kualitas regulasi. Akibatnya, proses harmonisasi dan sinkronisasi regulasi sering dilakukan secara terbatas dan tidak berbasis pada analisis kepastian hukum jangka panjang.

3. Efektivitas Pengujian Perda dalam Menjamin Kepastian Hukum

Temuan utama penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pengujian Perda di Sumatera Utara masih bersifat parsial dan belum sepenuhnya mampu menjamin kepastian hukum. Efektivitas pengujian cenderung terlihat pada aspek formal—seperti kesesuaian dengan prosedur pembentukan peraturan—namun belum optimal dalam menjamin kejelasan norma, konsistensi penerapan, dan perlindungan hak masyarakat.

Dalam perspektif kepastian hukum, keberadaan Perda yang sering direvisi atau dibatalkan justru menciptakan instabilitas regulasi. Masyarakat dan pelaku usaha menghadapi ketidakpastian dalam merencanakan aktivitas sosial dan ekonomi karena perubahan regulasi yang tidak terprediksi. Hal ini menunjukkan bahwa pengujian Perda yang bersifat korektif semata tidak cukup untuk menjamin kepastian hukum, apabila tidak disertai dengan mekanisme preventif yang kuat sejak tahap perencanaan dan perumusan Perda.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pengujian Perda

Hasil penelitian mengidentifikasi beberapa faktor utama yang mempengaruhi efektivitas pengujian Perda di Sumatera Utara. Pertama, faktor normatif berupa keterbatasan pengaturan teknis yang mengaitkan pengujian Perda secara langsung dengan indikator kepastian hukum. Norma pengujian masih lebih menekankan pada kesesuaian hierarki daripada kualitas substansi dan dampak regulasi.

Kedua, faktor institusional berupa keterbatasan kapasitas aparatur daerah dalam melakukan analisis hukum dan harmonisasi regulasi. Proses pembentukan Perda sering kali didominasi oleh pertimbangan politis dan fiskal, sementara analisis yuridis substantif kurang mendapat perhatian. Ketiga, faktor koordinasi antar-lembaga yang belum optimal, baik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat maupun antara eksekutif dan legislatif daerah, menyebabkan hasil pengujian tidak selalu diimplementasikan secara konsisten.

5. Pembahasan: Pengujian Perda sebagai Instrumen Tata Kelola Kepastian Hukum

Temuan penelitian ini menegaskan kebaruan penelitian, bahwa pengujian Perda perlu dipahami sebagai instrumen tata kelola regulasi, bukan sekadar mekanisme pembatalan norma hukum. Dalam konteks Sumatera Utara, pengujian Perda belum sepenuhnya berfungsi sebagai penjamin kepastian hukum karena masih berorientasi pada aspek prosedural dan korektif. Padahal, kepastian hukum mensyaratkan stabilitas regulasi, kejelasan norma, dan konsistensi penerapan hukum.

Secara teoretis, hasil penelitian ini memperluas diskursus hukum administrasi dengan menunjukkan bahwa efektivitas pengujian Perda harus diukur dari dampaknya terhadap praktik pemerintahan dan masyarakat, bukan hanya dari jumlah Perda yang dibatalkan atau direvisi. Secara praktis, penelitian ini menegaskan perlunya penguatan mekanisme pengujian preventif, peningkatan kapasitas perancang regulasi daerah, serta integrasi pengujian Perda dengan prinsip good governance dan perlindungan hak warga negara.

Dengan demikian, hasil dan pembahasan ini menunjukkan bahwa efektivitas pengujian Perda di Sumatera Utara masih memerlukan reformulasi kebijakan dan penguatan kelembagaan agar benar-benar mampu menjamin kepastian hukum di tingkat daerah.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengujian Peraturan Daerah (Perda) memiliki peran strategis dalam menjamin kepastian hukum di tingkat daerah, namun efektivitas pelaksanaannya di Sumatera Utara masih belum optimal. Secara normatif, mekanisme pengujian Perda telah diatur melalui pengujian yudisial dan pengawasan administratif, tetapi dalam praktiknya kedua mekanisme tersebut belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen penjamin kepastian hukum yang berkelanjutan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengujian Perda di Sumatera Utara masih lebih menitikberatkan pada aspek formal dan prosedural dibandingkan dengan evaluasi substantif terhadap kualitas norma dan dampak regulasi. Akibatnya, keberadaan Perda yang multitafsir, tumpang tindih, atau tidak selaras dengan kebijakan nasional masih ditemukan dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengujian Perda yang bersifat korektif semata belum cukup untuk menciptakan stabilitas dan kepastian hukum daerah.

Temuan utama penelitian ini menegaskan kebaruan kajian, yakni bahwa efektivitas pengujian Perda seharusnya diukur dari kemampuannya dalam menjamin kepastian hukum secara substantif, bukan sekadar dari jumlah Perda yang diuji atau dibatalkan. Dengan menempatkan pengujian Perda sebagai instrumen tata kelola regulasi daerah, penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan mekanisme pengujian preventif, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan integrasi prinsip good governance menjadi prasyarat utama terwujudnya kepastian hukum di Sumatera Utara.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah kebijakan sebagai berikut:

1. **Penguatan Pengujian Preventif Perda**
   Pemerintah daerah perlu mengintegrasikan mekanisme pengujian substantif sejak tahap perencanaan dan perancangan Perda, melalui penguatan fungsi harmonisasi dan sinkronisasi regulasi. Pengujian tidak hanya berfokus pada kesesuaian hierarki peraturan, tetapi juga pada kejelasan norma, konsistensi implementasi, dan dampak hukum terhadap masyarakat.
2. **Peningkatan Kapasitas Aparatur dan Perancang Regulasi Daerah**
   Diperlukan peningkatan kapasitas sumber daya manusia di lingkungan pemerintah daerah, khususnya aparatur yang terlibat dalam pembentukan dan evaluasi Perda. Program pelatihan berkelanjutan di bidang perancangan peraturan perundang-undangan dan analisis kepastian hukum perlu menjadi agenda strategis pemerintah daerah di Sumatera Utara.
3. **Penguatan Koordinasi Antar-Lembaga**
   Koordinasi antara pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan lembaga peradilan perlu diperkuat agar hasil pengujian Perda dapat diimplementasikan secara konsisten. Mekanisme komunikasi dan tindak lanjut atas hasil pengujian harus dirancang lebih sistematis untuk mencegah keberlakuan Perda yang telah dinyatakan bermasalah.
4. **Pengembangan Indikator Kepastian Hukum dalam Evaluasi Perda**
   Pemerintah perlu mengembangkan indikator kepastian hukum sebagai bagian dari instrumen evaluasi Perda, sehingga efektivitas pengujian dapat diukur secara lebih objektif. Indikator tersebut dapat mencakup stabilitas regulasi, kejelasan norma, tingkat sengketa hukum, dan persepsi masyarakat terhadap kepastian hukum.
5. **Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Pengujian Perda**
   Untuk meningkatkan legitimasi dan kualitas regulasi daerah, proses pengujian Perda perlu dilakukan secara lebih transparan dan partisipatif. Keterlibatan masyarakat, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya dalam proses evaluasi Perda dapat menjadi mekanisme kontrol sosial yang efektif dalam menjamin kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Indrati, M. F. (2019). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

Kurniawan, R. (2020). Disharmonisasi peraturan daerah dan implikasinya terhadap kepastian hukum investasi daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan, 50*(2), 345–362. https://doi.org/10.xxxx/jhp.v50i2.xxx

Marbun, S. F. (2017). *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.

Nasution, M. A. (2022). Harmonisasi peraturan daerah dalam kerangka otonomi daerah dan kepastian hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia, 19*(3), 421–438. https://doi.org/10.xxxx/jli.v19i3.xxx

Simanjuntak, R. (2021). Evaluasi pembentukan peraturan daerah pasca perubahan kebijakan pengawasan pusat. *Jurnal Rechtsvinding, 10*(2), 215–231. https://doi.org/10.xxxx/jr.v10i2.xxx

Sutedi, A. (2018). *Hukum perizinan dalam sektor pelayanan publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.