

# TESIS

## ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Magister hukum (M.H)**



**OLEH :**

**NAMA : WENDA HARTANTO**  
**NOMOR MAHASISWA : 151020212**  
**BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2019**

TESIS

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

NAMA : WENDA HARTANTO  
NOMOR MAHASISWA : 151020212  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

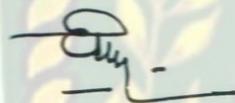
Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji  
Pada Tanggal 16 April 2019

Dan dinyatakan lulus

**TIM PENGUJI**

Ketua

Sekretaris

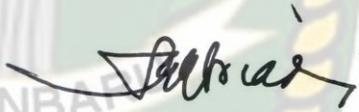
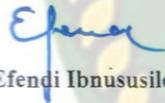


Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum, Ph.D

Anggota

Anggota

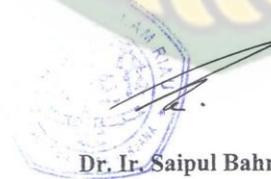


Dr. H. Efendi Ibnusulo, S.H., M.H

Dr. Syafriadi, S.H., M.H

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri, M. Ec

TESIS

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PUTUSAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

NAMA : WENDA HARTANTO

NOMOR MAHASISWA : 151020212

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal 18-03-2019

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Tanggal 12-02-2019

H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum, Ph.D

Mengetahui :

Ketua Program Studi



Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU

## PROGRAM PASCA SARJANA

JL. KAHARUDIN NASUTION NO.112 PEKANBARU - RIAU  
TELP.0761 674674 Fax.: +62.761.674.834

### BERITA ACARA BIMBINGAN

Telah dilaksanakan bimbingan tesis terhadap:

Nama : Wenda Hartanto  
NPM : 151020212  
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara  
Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum  
Pembimbing II : H. M. Husnu Abadi, S.H, M.Hum, Ph.D  
Judul : Analisis Yuridis Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah Dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Dengan Rincian Sebagai berikut:

No	Tanggal	Berita Acara bimbingan	Paraf	
			Pembimbing II	Pembimbing I
1.	3/11/2018	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Perlu diperjelas apa yang menjadi penormaan</li><li>2. Perlu lebih diletakkan posisi kasus Putusan MK</li><li>3. Masalah pokok perlu diubah sehingga lebih spesifik</li></ol>	hs	
2.	9/11/2018	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Lengkapi curriculum vitae</li><li>2. Penulisan huruf besar dan huruf kecil diperhatikan</li><li>3. Kata Pengantar cukup 2 halaman saja</li><li>4. Perlu ditambah pembuatan tabel pada BAB III</li></ol>	hs	
3.	18/1/2019	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Penulisan istilah asing dengan menggunakan huruf kecil dan miring.</li><li>2. Penulisan daftar isi dengan 1 spasi</li><li>3. Penulisan huruf besar dan huruf kecil</li><li>4. Judul Bab III diubah</li></ol>	hs	

4.	9/2/2019	1. Perhatikan huruf kapital didalam daftar isi 2. Istilah asing diketik miring 3. Buat berita acara bimbingan	w	
5.	12/2/2019	Acc disetujui untuk dilanjutkan Ke Pembimbing I Acc disetujui untuk Ujian Tesis	w w	
6.	22/2/2019	1. Kerangka teori perlu ditambahna teori pengawasan, penyajian dalam kerangka negara kesatuan, teori peraturan perundang-undangan, teori kewenangan dan teori pengawasan 2. Sistematika dapat diperbaik untuk BAB II lebih banyak lagi bacaan dan arah perbandingan		घ
7.	1/3/2019	1. Pergantian kata dari produk hukum menjadi Peraturan daerah 2. Daftar isi, judul Bab II dan Bab III disesuaikan dengan udl tesis dan penulisan serta diberi jarak 3. Jarak atas, samping kanan dan kiri serta bawah disesuaikan dengan pedoman penulisan tesisi		घ
8	8/3/2019	1. Sub judul Bab III diubah dan tambah menjadi 2 bagian 2. Perhatikan nama pengarang huruf besar didalam Footnote Kutipan terkait pasal dalam Undang-undang diberikan narasinya.		घ
9.	15/3/2019	1. Penulisan yang berkaitan dengan huruf kapital pada istilah peraturan pemerintah Perubahan spasi pada judul didalam daftar isi		घ
10.	18/3/2019	Dalam metode penelitian, bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-		घ

	undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan putusan Mahkamah Konstitusi		
	Acc disetujui untuk Ujian Tesis		

Pekanbaru, Maret 2019

Mengetahui :

Direktur Program Pasca Sarjana  
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri, M. Ec



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau



**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**PROGRAM PASCASARJANA**

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau  
Telp. (+62) (761) 674717 – 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
NOMOR : 234/KPTS/PPS-UIR/2019  
TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA  
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

1. Undang – Undang Nomor : 20 Tahun 2003.
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999.
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
  - a. Nomor : 85/M/1999
  - b. Nomor : 102/M/2001
  - c. Nomor : 228/M/2001
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
  - a. Nomor : 232/U/2000
  - b. Nomor : 234/U/2000
  - c. Nomor : 176/O/2001
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
  - a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 625/D/T/2007
  - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 624/D/T/2007
  - c. Nomor : 156/D/T/2007
  - d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
  - e. Nomor : 490/D/T/2007
  - f. Nomor : 4009/D/T/2007
6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/Ak-VI/S2/I/2009
7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
  - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993
  - b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2005
9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kpts/2012

Surat permohonan saudara Wenda Hartanto tertanggal 08 April 2019

**MEMUTUSKAN**

1. Menunjuk :
  - a. Nama : **Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum** sebagai **Pembimbing I**
  - b. Nama : **H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D** sebagai **Pembimbing II**

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **WENDA HARTANTO**  
N P M : **151020212**  
Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**  
Judul Proposal Tesis : **"ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGASAWAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PUTUSAN MAHKAMAH KOSTITUSI"**

2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

**KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 11 April 2019  
Direktur,  
  
**Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec**  
NPK. 92 11 02 199

disampaikan kepada :  
1. Wakil Kopertis Wilayah X di Padang.  
2. Wakil Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.  
3. Wakil Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.  
4. Kepala Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

Perpustakaan Universitas Islam Riau  
Dokumen ini adalah Arsip Miik :

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : WENDA HARTANTO  
NPM : 151020212  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Tempat/Tanggal Lahir : Dumai/ 03-06-1982  
Alamat Rumah : Jl. Paus No. 21, Pekanbaru  
Judul Tesis : Analisis Yuridis Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah Dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/karya ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 19 Maret 2019

Yang Menyatakan,



(WENDA HARTANTO)

## Curriculum Vitae

### DATA PRIBADI

1. Nama Lengkap : WENDA HARTANTO
2. Tempat & tanggal lahir : DUMAI, 03 JUNI 1982
3. Alamat : JL.PAUS NO.21 TANGKERANG BARAT PEKANBARU
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Status Perkawinan : Menikah
6. Agama : Islam
7. No Telp : 08127617087
8. Email : wendahartanto@mail.com

### Pendidikan Formal:

- |             |   |
|-------------|---|
| 1989 – 1994 | : SDN 017 Dumai   |
| 1994 – 1997 | : SMPN 1 Dumai  |
| 1997 – 2001 | : SMAN 1 Dumai  |
| 2001 – 2005 | : Fakultas Hukum Universitas Riau<br>Judul Skripsi : Pengawasan Orang Asing yang Menggunakan Bebas Visa Kunjungan Singkat |

### Pendidikan Informal:

- |      |                  |
|------|------------------|
| 2014 | : Legal Drafting |
|------|------------------|

### Pengalaman Kerja:

- 2008 s/d Sekarang Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia

Pekanbaru, 14 Januari 2019



WENDA HARTANTO, SH

# ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

## ABSTRAK

Penulisan Tesis ini dilatarbelakangi bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Namun Perda pada hakekatnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem hukum nasional sehingga pengawasan dan pembinaan peraturan daerah sebagai sistem hukum dilakukan secara berjenjang. Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan terhadap persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*uniformitas*). Pembatasan Atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum dan hirarki peraturan perundang-undangan.

Dalam penulisan tesis ini penulis mengambil dua permasalahan pokok yaitu bagaimanakah pengawasan produk hukum daerah sejak Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dibentuk dan Bagaimana pembinaan dan pengawasan peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56 /PUU/XIV/Tahun 2016.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Peraturan Undang-Undang dan regulasi yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini akan membuka kesempatan kepada peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang dengan Peraturan Perundang-undang lainnya kemudian penelitian ini adalah yuridis normatif dengan sifat deskriptif-analitis, menelaah permasalahan dan perbandingan peraturan dalam konteks pengawasan Produk Hukum Daerah dikaitkan mekanisme pembinaan Produk Hukum Daerah sejak Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dibentuk hingga pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56 /PUU/ 2016.

Hasil penelitian ini adalah bahwa sejak dibentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pembinaan dan pengawasan Produk Hukum Daerah memiliki sifat represif artinya Pemerintah Pusat dapat membatalkan Produk Hukum Daerah tersebut tanpa melalui mekanisme pengujian peraturan di peradilan hanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pengawasan produk hukum daerah yang bersifat *eksekutif review*. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Peraturan Daerah, pembatalan hanya bisa dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan untuk membatalkan Perda sudah dicabut.

Kata Kunci: Pengawasan, Peraturan Daerah, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,

JURIDICAL ANALYSIS OF AUTHORITY OF REGIONAL LAW PRODUCT  
SUPERVISION ACCORDING TO LAW NUMBER 23 OF 2014 CONCERNING  
REGIONAL AND POST GOVERNMENT DECISIONS OF CONSTITUTIONAL COURT

ABSTRACT

The writing of this thesis is motivated by the fact that to organize Regional Autonomy and Assistance Tasks, Regions form a Regional Regulation. However the Regional Regulation is essentially an inseparable part of the unity of the national legal system so that supervision and guidance of regional regulations as a legal system is carried out in stages. The principle of supervision contained in the unitary state is that the Central Government has the authority to intervene in matters in the region. The Central Government is responsible for ensuring the integrity of the unitary state, ensuring uniformity of actions and arrangements in certain fields (uniformity). Restrictions on regional freedom in regulating and managing household affairs with some of these obligations are a logical consequence of the adoption of the principle of the rule of law and the hierarchy of laws and regulations.

In writing this thesis the author takes two main problems, namely how is the supervision of regional legal products since the Law on Regional Government was formed and How to guide and supervise local regulations after the decision of the Constitutional Court Number 56 / PUU / XIV / Year 2016.

This study is a normative legal research approach to legislation carried out by examining all Acts Regulations and regulations relating to legal issues being addressed. This approach will open the opportunity for researchers to study whether there is consistency and conformity between the Law and other Legislation and then this research is normative juridical with descriptive-analytical nature, examines the problems and comparisons of regulations in the context of supervision of Regional Legal Products associated with product coaching Regional Law since the Law on Regional Government was established until after the Decision of the Constitutional Court Number: 56 / PUU / 2016.

The results of this study are that since the establishment of the Law on Regional Government the guidance and supervision of Regional Legal Products has a repressive nature, meaning that the Central Government can cancel the Regional Legal Products without going through the mechanism of judicial regulation only Law No. 32 of 2004 concerning the regional government regional legal products that are executive review. Post-Constitutional Court Decision that overturned the authority of the Central Government to cancel Regional Regulations, cancellation can only be done by the Supreme Court through judicial review, while according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, the authority to cancel the Regional Regulation has been revoked.

Keywords: Supervision, Regional Regulation, Central Government, Local Government,

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaanirrahim*

*Assalamu'alaikumwarohmatullohiwabarokatuh*

*Alhamdulillah* Puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran **Allah 'Azzawajala**, teriring salawat dan salam kepada Rosululloh Shollollohu 'Allaihi Wasalam sehingga pada akhirnya penulis telah dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **"ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI"**. Tesis ini ditulis dengan maksud untuk memenuhi serta melengkapi persyaratan akademis guna meraih gelar Magister Hukum pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Riau.

Rasa hormat dan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H, M.C.L., selaku Rektor Universitas Islam Riau, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
2. Bapak Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Efendi Ibnususilo, SH, M.H., selaku selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan pelayanan administrasi kepada penulis dan memberikan arahan secara teknis dalam penyusunan tesis ini.
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum, selaku pembimbing I, dan Bapak H. M. Husnu Abadi, S.H, M.Hum, Ph.D, Lektor Kepala selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktu memberikan masukan dan bimbingan dalam penyempurnaan tesis ini.

5. **Ayahanda Hariyono**, yang telah membesarkan, mendidik, menasehati serta mendo'akan yang tiada henti-hentinya untuk keselamatan dan kesuksesan penulis
6. Isteriku tercinta tersayang, **Dewi Mulyani Yulia, S.H. M.Kn (Notaris/PPAT Kota Pekanbaru)**, yang dengan cinta, kasih sayang dan kesabaran yang tak terhingga telah mengajari aku akan segala yang terlewat, terlupa, dan tentunya yang terbaik.
7. Mertua penulis **Ir.H. Yursal dan Hj. Dahlia** yang telah memberi support moral dan menyemangati penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
8. Bapak dan Ibu Dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menjalankan studi di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Riau.

Akhir kata penulis menghaturkan do'a semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

*Jazaakunullohukhoironkatsiiron.*

*Wassalamu'alaikumwarohmatullohiwabarokatuh.*

Pekanbaru, 14 Januari 2019

Penulis,

**WENDA HARTANTO**

**NIM. 151020212**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

BERITA ACARA BIMBINGAN

SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING

SURAT KEPUTUSAN TIM PENGUJI TESIS

SURAT PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

SURAT PENGESAHAN HASIL UJIAN TESIS

ABSTRAK ..... i

KATA PENGANTAR ..... iii

DAFTAR ISI ..... v

BAB I : PENDAHULUAN ..... 1

A. Latar Belakang ..... 1

B. Masalah Pokok ..... 14

C. Tujuan Penelitian ..... 14

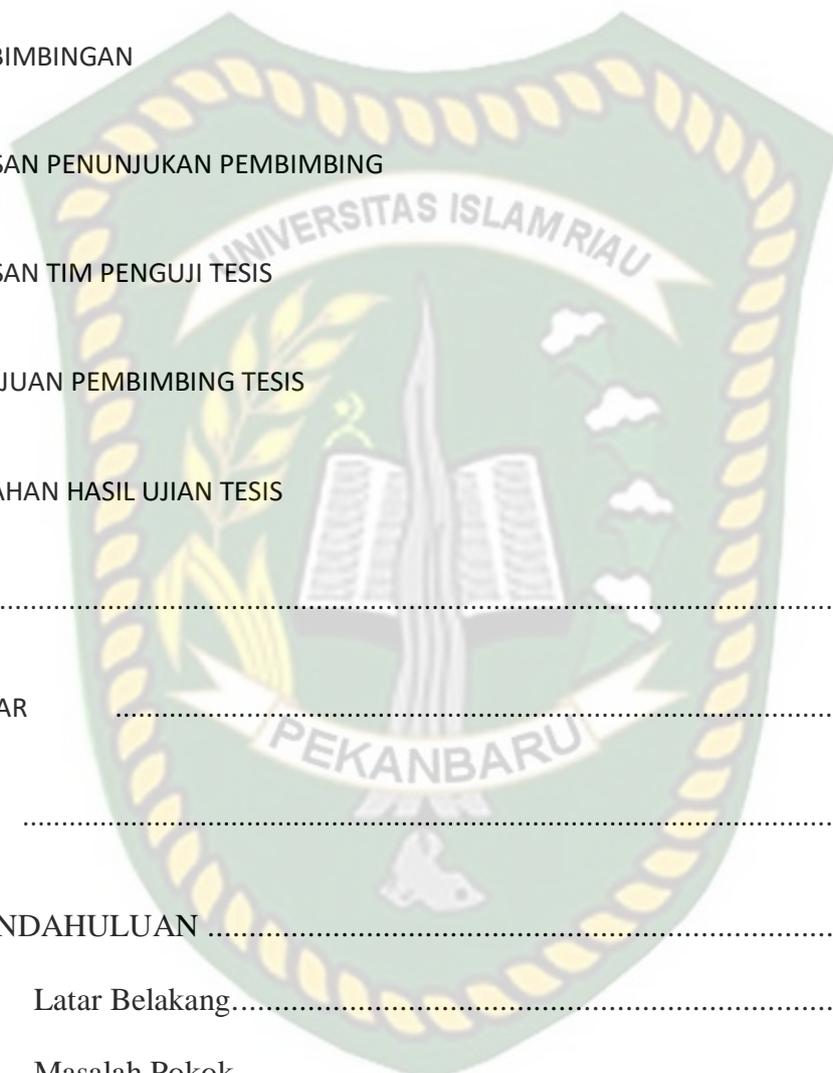
D. Kegunaan Penelitian ..... 14

E. Kerangka Teori ..... 15

F. Konsepsi Operasional ..... 22

G. Metode Penelitian ..... 23

BAB II : Teori Peraturan Perundang-Undangan ..... 28



A. Konsep Perundang-Undangan .....	28
B. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan.....	34
C. Peraturan Daerah .....	43
D. Kedudukan dan Fungsi Naskah Akademik .....	63
E. Hak Uji MAterial Mahkamah Agung.....	70

**BAB III : PENGAWASAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG.76**

**NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH  
DAN SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 56/PUU/XIV/TAHUN 2016**

A. Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah .....	102
B. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. ....	108
C. Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 56/PUU/XIV/Tahun 2016 .....	117
D. Evaluasi dan Klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah dalam Rangka Pengawasan dan Pembinaan Peraturan Daerah sebagai Ketentuan Lebih Lanjut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan PeraturanPerundang-Undangan .....	123

**BAB IV :PENUTUP .....** 128

A. Kesimpulan .....	128
B. Saran .....	128

**DAFTAR KEPUSTAKAAN.....** 130

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar belakang masalah

Perubahan paradigma dari sistem ketatanegaraan yang sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik berimplikasi kepada kelahiran otonomi daerah sebagai tuntutan dalam merespon pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI Tahun 1945) menyatakan 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. Hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut masih bersifat umum, tetapi mengenai bentuk dan susunan Pemerintah Daerah itu belumlah diketahui, karena segala sesuatunya akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang yakni Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah<sup>1</sup>.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, masalah kewenangan daerah untuk membentuk perda tidak diatur. Baru setelah UUD 1945 diamandemen diatur tentang kewenangan daerah dalam membentuk perda. Sesuai dengan perintah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka pemerintah daerah berwenang untuk

---

<sup>1</sup> Kuntana Magnar, 2004, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung CV. Armico, hlm. 24.

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pada pasal ini juga menekankan pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang semuanya diatur dengan Undang-Undang organik<sup>2</sup>. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Amanat tersebut mengandung pengertian bahwa dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu pemerintahan dan di pusatkan pada organ-organ Pemerintah. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, menyatakan bahwa Negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Prinsip Negara kesatuan yang menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah, yang mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan penyerahan kekuasaan dari

---

<sup>2</sup> Soehino, 1994, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, BPFE, hlm.

Pemerintah Pusat. Jika dilihat secara yuridis dan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya dari mulai Indonesia merdeka tahun 1945 sampai tahun 2017, setidaknya ada 8 (delapan) undang-undang ditambah 1 (satu) penetapan presiden yang melandasinya pemerintahan daerah sebagai satuan dan susunan pemerintahan dalam menjalankan tugas pemerintahannya di daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut antaralain:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah
2. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah-- sistem sentralisasi
5. Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah -- sistem sentralisasi
6. Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2016 tentang dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembinaan dan Pengawasan yang harus dilakukan oleh suatu lembaga/institusi tertentu dalam hal ini pemerintah pusat yang pada lazimnya mempunyai kedudukan

lebih tinggi dan mempunyai kewenangan untuk melakukan penilaian untuk memastikan bahwa segala ketentuan yang tercantum di dalam perda di maksud adalah sesuai dengan ketentuan-ketentuan maupun prinsip-prinsip yang harus diikuti berkaitan dengan berbagai kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk keputusan kepala daerah dan perda, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara kesatuan. Di dalam Negara kesatuan tidak dikenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak mungkin pula ada Negara dalam Negara. Bahkan dapat dikatakan tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah haruslah dipandang sebagai hal yang positif karena pengawasan itu dilakukan agar daerah terhindar dari penyimpangan-penyimpangan terhadap peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum sehingga daerah dalam menjalankan kewenangannya selaras dengan semangat otonomi daerah.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenal sistem pemerintahan, yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah. Pada dasarnya, negara dengan bentuk kesatuan hanya mengenal satu sistem pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Menurut C.F. Strong<sup>3</sup> Pelaksanaan pemerintahan di daerah dengan mengedepankan aspek desentralisasi bertujuan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu lapisan pemerintahan (pusat), yang sekaligus menjadi sumber

---

<sup>3</sup> C.F. Strong, 2014, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung, Nusa Media, hlm. 111.

pengakuan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil rakyat di daerah.

Realisasi dari sistem desentralisasi tersebut, daerah-daerah perlu diberikan kewenangan pola manajemen pemerintahan berawal dari tingkat daerah dengan pemerintahan di tingkat pusat merupakan ujung proses. Maka lingkup kewenangan pemerintahan di tingkat pusat, tidak lahir dari kehendak ingin menguasai dan mengatur seluas-luasnya namun merupakan kewenangan dasar yang tidak bisa tidak harus dimiliki pemerintah pusat untuk eksisnya sebuah negara. Konsekuensi demokrasi adalah proses yang *bottom up* yang dalam pemerintahan bersifat desentralistik.

Suatu negara dikatakan desentralistik berarti bahwa tata hukum nasional mengandung bukan hanya norma-norma pusat melainkan juga norma-norma daerah. Norma-norma hukum pusat dan norma hukum daerah membentuk sebuah tata hukum nasional atau negara. Masing-masing tata hukum membentuk masyarakat hukum sendiri yaitu masyarakat hukum pusat dan masyarakat hukum daerah. Tata hukum pusat membentuk masyarakat hukum pusat, bersama-sama dengan tata hukum daerah yang membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat hukum keseluruhan yang di sebut masyarakat hukum nasional atau “negara”. Dua norma yang berlaku bagi daerah-daerah yang berbeda tetapi berhubungan dengan pokokmasalah yang sama, yakni norma-norma yang memiliki bidang validitas materiil yang sama, dapat mengatur pokok masalah yang sama secara berbeda untuk daerah masing-masing.

Pengawasan ini dikhususkan terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak dan retribusi daerah, APBD, dan tata ruang daerah sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri. Begitupun terhadap hierarki pemerintahan di bawahnya, gubernur mengevaluasi Perda Kabupaten dan Kota. Sedangkan pengawasan

Peraturan Daerah yang telah disahkan selain yang diatur didalam pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang bersifat represif sebagaimana diatur didalam pasal 251 telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga kekuatan kontrol terhadap Peraturan Daerah selain yang diatur didalam materi muatan pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi lemah dan rentan terjadi bertentangan atau tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi dalam praktik selama ini, kedua pengawasan tersebut tidaklah berjalan secara efektif karena banyaknya Perda yang harus dievaluasi dari 416 Kabupaten, 98 Kota, dan 34 Propinsi yang ada di seluruh wilayah Indonesia<sup>4</sup>.

Penyerahan kewenangan kepada daerah yang berdasarkan urusan urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan dan pembentukan produk hukum tingkat daerah. Berkaitan dengan itu bahwa kewenangan membentuk produk hukum dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan undang-undang yang dibentuk untuk mengatur tentang tugas dan wewenang serta susunan Pemerintahan Daerah, baik daerah tingkat Provinsi maupun daerah Kabupaten dan Kota, yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang mengatur lebih lanjut amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

---

<sup>4</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kabupaten\\_dan\\_kota\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia) diakses 20 juli 2018

Tahun 1945 di atas semakin jelas menekankan pada sistem otonomi daerah semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara filosofis dikarenakan beberapa hal diantaranya: Pertama, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata keseluruh wilayah negara. Kedua, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai<sup>5</sup>. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan tersebut antara pemerintah pusat dan daerah itu dalam hal pengawasan dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara pusat dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang<sup>6</sup>.

Namun sebagaimana di singgung di awal bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan maka tidak bisa di kesampingkan peran pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah sebagai salah satu wilayah yang ada di Indonesia dalam rangka menjamin pemerintah daerah agar berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itulah pengawasan di lakukan oleh Pemerintah pusat kepada pemrintah daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan

---

<sup>5</sup> Makalah yang disampaikan oleh Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2016.

<sup>6</sup> Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 4.

pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dengan adanya kewenangan yang di miliki oleh pemerintah pusat melalui pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap kewenangan yang dimiliki Pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan memang terkesan mencampuri urusan daerah ini yang sesungguhnya merupakan daerah otonom.

Namun disisi lain juga harus di ingat bahwa pembagian kewenangan tersebut sebenarnya di atur dalam UndangUndang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka bentuk kewenangan tersebut sebenarnya dalam rangka menentukan urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam Negara kesatuan, yang bertanggungjawab atas seluruh urusan pemerintahan adalah pemerintah, sehingga pemerintah mempunyai monopoli kekuasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan dapat memberikan, membiarkan dan mengakui kewenangan urusan pemerintahan tertentu pada daerah. Demikian juga pemerintah dapat menentukan caracara tertentu dalam rangka membagi dan/atau membatasi kewenangan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah, sehingga pelaksanaan pembagian kewenangan yang merupakan bentuk pembatasan kewenangan pada daerah secara teoritis dapat diikuti pula dengan cara pengawasan oleh pemerintah terhadap urusan-urusan tertentu yang berada dan menjadi kewenangan daerah, bahkan dalam hal-hal tertentu pengawasan dapat dipandang sebagai pertanggungjawaban dari daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan

Selanjutnya dalam konteks otonomi daerah maka pembentukan hukum ini juga di introdusir melalui peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasi individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap

subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku. Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkretisasi dari asas hukum.

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota<sup>7</sup>. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

---

<sup>7</sup> Pasal 42 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; Pertama; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah<sup>8</sup>. Desentralisasi sendiri mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan berarti memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat<sup>9</sup>.

Namun demikian ditengah situasi dan kondisi yang kian dinamis praktek kelemahan pembentukan legislasi di daerah masih menunjukkan adanya ketimpangan tatkala produk hukum daerah yang dihasilkan belum mencerminkan relasi antara perspektif teoritik dalam ranah politik maupun hukum dengan realitas empiris derajat kebutuhan maupun dasar urgensi masyarakat terhadap pembentukan produk hukum daerah atau peraturan daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD yang berdasarkan konstitusi.

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, hlm. 37

<sup>9</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2005, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 76

Pada konteks tersebut problematika produk hukum daerah terlihat dari adanya sejumlah pembatalan peraturan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri melalui mekanisme eksekutif review maupun pengujian melalui Mahkamah Agung atau dikenal dengan istilah *judicial review*. Dalam pembentukan produk hukum daerah atau Peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat baik di hulu sampai di hilir agar Perda tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Perda sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari Meuwissen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral<sup>10</sup>. Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah/lokal, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-undang<sup>11</sup>.

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu <sup>12</sup> : (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang

---

<sup>10</sup> B. Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan, Refika Aditama, Bandung, hlm. 46-47.

<sup>11</sup> Bagir Manan, 1991, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm.14.

<sup>12</sup> Bagir Manan, 1995, *Empat Tulisan tentang Hukum, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, Hlm. 3.*

sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi akan memunculkan beberapa problem, utamanya terhadap potensi lahirnya perda yang dapat menghambat proses investasi di daerah, peraturan daerah yang bernuansa Hak Asasi Manusia, dan peraturan daerah yang bertentangan dengan ketertiban umum dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk itu diperlukan solusi nyata guna mengantisipasi adanya kehilangan kontrol Kementerian Dalam Negeri terhadap Pemerintah Daerah dalam pembentukan perda yang tidak mendukung atau menghambat terhadap investasi di daerah peraturan daerah yang bernuansa Hak Asasi Manusia, dan peraturan daerah yang bertentangan dengan ketertiban umum dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini berhubungan langsung dengan program Dalam hal ini Pemerintah mengoptimalkan peningkatan investasi yang ada didaerah. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan mengeluarkan paket kebijakan deregulasi XII yang berkaitan dengan kemudahan memulai usaha serta perbaikan dalam rangka memangkas prosedur yang harus dilalui oleh pelaku usaha<sup>13</sup>. Dalam konteks pengawasan Perda untuk kewenangan pengawasan melalui mekanisme judicial review (dalam hal ini Mahkamah Agung) telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, sedangkan untuk pengawasan melalui mekanisme Executive review belum diatur dalam UUD 1945, sehingga Pasal Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai pengawasan Perda dan Perkada oleh Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat merupakan pengaturan yang mengisi kekosongan hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>13</sup> <https://ekon.go.id/ekliping/view/paket-kebijakan-deregulasi-xii.2314.html> diakses tanggal 4 Februari 2018

Tahun 1945 perihal pengaturan tentang executive review telah dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56 /PUU/XIV/Tahun 2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu pemerintah pusat sebagai alat kelengkapan negara kesatuan yang dalam hal ini diwakili Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur dalam kedudukan sebagai unsur Pemerintah Pusat atau disebut Gubernur atau Bupati, atau Walikota sebagai Kepala Wilayah, pada tingkat terakhir bertanggung jawab menjamin kesatuan hukum, harmonisasi hukum, kesatuan kebijakan, kepentingan umum, ketertiban hukum, dan perlindungan terhadap warga di seluruh wilayah Negara Kesatuan RI, bahkan kepentingan warga yang berada di luar wilayah RI. Dengan demikian pembatalan Produk Hukum Daerah sebagaimana diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) merupakan suatu kemestian.

Sesuai dengan sifatnya pengawasan terhadap Perda melalui mekanisme *judicial review* Mahkamah Agung mempunyai sifat yaitu pengujian oleh MA terhadap Peraturan daerah dilakukan secara pasif, dalam arti Mahkamah Agung tidak bisa aktif dalam arti atas inisiatif sendiri tanpa adanya permohonan dari kelompok masyarakat atau perorangan warga negara untuk memeriksa semua Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan, melainkan Pemeriksaan oleh Mahkamah Agung baru bisa dilaksanakan setelah adanya permohonan dari pihak-pihak yang keberatan atas berlakunya suatu Peraturan daerah atau Peraturan kepala daerah<sup>14</sup>. Dengan demikian upaya pengawasan Perda oleh Menteri dan Gubernur sebagai sebagai

---

<sup>14</sup> BAB II Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

wakil Pemerintah Pusat merupakan upaya untuk menutupi kelemahan pengawasan Perda melalui judicial review.

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah yang telah diungkapkan sebelumnya, rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini berkaitan dengan :

1. Bagaimana Pengawasan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56 /PUU/XIV/Tahun 2016 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengawasan dan pembinaan peraturan daerah sejak Indonesia merdeka.
2. Untuk mengetahui mekanisme yang baru dalam pembinaan peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56 /PUU/XIV/Tahun 2016

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan bahan kajian lebih lanjut dan sumbangsih pemikiran dibidang peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah
2. Secara praktis penelitian ini berguna untuk bahan acuan pemahaman khususnya bagi stake holder didalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan peraturan daerah secara khusus.

## **E. Kerangka Teori**

Suatu penelitian diperlukan adanya kerangka teoritis sebagaimana yang dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”<sup>15</sup>.

## 1. Teori Norma Hukum

Hans Nawiasky salah seorang murid Hans Kelsen berpendapat, selain norma hukum berlapis dan berjenjang, norma hukum dalam suatu negara juga berkelompok-kelompok<sup>16</sup>. Hans Nawiasky mengelompokkan norma norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

- Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)
- Kelompok III : Formell Gesetz (Undang-Undang 'Formal')
- Kelompok IV : Verordnung & Autonome Satzung (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)<sup>17</sup>.

Istilah Staatsfundamentalnorm ini diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada acara Dies Natalis Universitas Airlangga (10 Nopember 1955) dengan 'Pokok Kaidah Fundamental Negara', Kemudian Joeniarto, disebut dengan

---

<sup>15</sup> Ronny H. Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta Ghalia, hlm. 37

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 27

<sup>17</sup> Notonagoro, 1988, *Pancasila Dasar Falsafah Negara* (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan tentang Pancasila), cet. 7, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 27.

istilah 'Norma Pertama', sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan istilah 'Norma Fundamental Negara'<sup>18</sup>.

Aturan dasar atau aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan yang lebih rendah, seperti peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom lainnya. Aturan dasar atau aturan pokok negara Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebut konvensi ketatanegaraan dan peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom lainnya.

## 2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu dalam pembentukan perundang-undangan yang baik. Pembahasan mengenai asas-asas yang penting dalam pembuatan perundang-undangan yang baik ini menjadi sangat penting agar tercipta perundang-undangan yang baik. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini menyangkut isi peraturan, bentuk dan susuna peraturan, metode pembentukan peraturan, prosedur dan proses pembentukan peraturan<sup>19</sup>.

## 3. Teori Negara Hukum

---

<sup>18</sup> *Ibid*, sebagaimana dikutip dari Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System lichenGrundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, cet. 2, 1948, hal. 31.

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 252

Gagasan, cita, atau ide negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan *nomokrasi* itu dapat dibandingkan dengan *demokratia* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum<sup>20</sup>.

Ide Negara hukum telah lama dikembangkan oleh filsuf dari zaman Yunani Kuno. Pemikiran Negara hukum merupakan gagasan modern yang meliputi perspektif dan selalu actual. Pada masa Yunani kuno pemikiran Negara hukum sebagaimana yang telah dibahas di atas adalah dikembangkan oleh Plato dan Aristoteles adalah negara yang berdiri berdasarkan hukum yang menjamin keadilan bagi Warga Negaranya. Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Perkembangan konsep negara hukum klasik menjadi konsep hukum modern telah berpengaruh pula pada perkembangan cabang ilmu hukum ketatanegaraan yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ada beberapa konsep teori yang digunakan untuk mengklasifikasikan hukum itu sendiri dan konsep-konsep teori hukum tersebut tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, ada beberapa teori konsep hukum yang ada dan berkembang dalam masyarakat diantaranya adalah

---

<sup>20</sup> CST. Kansil, *Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2002, hlm 3

Negara Hukum Formil atau negara Hukum Klasik, dan negara Hukum Materil atau negara hukum Modern<sup>21</sup>.

#### 4. Konsep Lembaga Negara Dalam Trias Politica

Jimly Ashiddiqie menjelaskan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga Negara. Lembaga Negara dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif maupun yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Lebih lanjut, menurut jimly, baik pada tingkat pusat maupun daerah, bentuk organisasi Negara dan pemerintahan dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesqieu yang mengendalikn bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ Negara, seiring terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan acuan Negara<sup>22</sup>. Montesquieu mengemukakan bahwa setiap Negara terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu Trias Politica.

- a. Eksekutif
- b. Legislatif
- c. Yudikatif

#### 5. Konsep Pengawasan

Teori Pengawasan Konsep pengawasan pada prinsipnya untuk menunjukan fungsi manajemen dalam pengontrolan. Secara terminologis, istilah pengawasan

---

<sup>21</sup> Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, hlm. 9.

<sup>22</sup> Gunawan A Tahuda, 2012, *Komisi Negara Independen*, Jakarta, Genta Press, hlm 56.

sering disebut dengan istilah controlling, evaluating. Pengawasan pada dasarnya pengawasan atau kontrol diarahkan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan dari tujuan yang ingin dicapai. Pengawasan dalam sebuah institusi pemerintah yakni untuk menilai dan memperbaiki kinerja sebuah institusi tersebut. Lembaga-lembaga Negara atau institusi negara mutlak bahkan rutin adanya system pengawasan. Pengawasan sebagaimana dimaksud merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan penyelenggaraan Negara maupun pemerintah. Selain itu menurut Abdul Ghofar, otonomi daerah merupakan penerapan konsep teori *area/division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di suatu sisi oleh pemerintah pusat, sedangkan disisi lain dilaksanakan oleh pemerintah daerah<sup>23</sup>.

Secara kontekstual pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka di idealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Abdul Ghofir Karim *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 76.

<sup>24</sup> Jimly Asshidiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah" (makalah disampaikan dalam Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000).

Bahwa pengawasan suatu proses kegiatan untuk membandingkan dengan apa yang dilaksanakan, diselenggarakan terhadap apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil dari pengawasan dapat mengetahui penyelewengan atau penyimpangan dalam suatu institusi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses kegiatan berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan atau sasaran yang dicapai. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam penyelenggaraan administrasi maupun kebijakan di lembaga/institusi termasuk lembaga pemerintah. Pengawasan dalam penyelenggaraan Negara/pemerintah, Bagir Manan mengemukakan bahwa pengawasan atau control mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga/institusi yang berwenang mengawasi. Konsep pengawasan menunjukkan adanya *checks and balances* untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam organ-organ Negara/pemerintah sehingga hak-haknya dapat terjamin.

Ni'matul Huda menyebutkan pula bahwa diantara ketiga lembaga negara yang memiliki kekuasaan yang berbeda harus ada saling mengawasi (*check and balances*), sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pada lembaga yang lain. Ni'matul Huda, mengemukakan dua jenis pengawasan baku terhadap suatu pemerintahan yang otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*) .

Beliau juga mengatakan bahwa, kedua jenis pengawasan tersebut berkaitan dengan produk hukum dari suatu organ Negara/pemerintah terhadap organ pemerintah di bawahnya<sup>25</sup>.

#### 6. Tindakan Hukum Pemerintah

Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat kelengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan didalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif<sup>26</sup>.

#### 7. Teori Pembangunan Hukum

Latar belakang lahirnya pemikiran konsep hukum pembangunan ini bermula dari keprihatinan Mochtar Kusumaatmadja yang melihat adanya kelesuan (melaise) dan kurangpercayaan akan fungsi hukum dalam masyarakat. Kelesuan itu seakan menjadi paradoksal, apabila dihadapkan dengan banyaknya jeritan-jeritan masyarakat yang mengumandangkan *The rule of law* dengan harapan kembalinya

---

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, 2005, hlm. 57

<sup>26</sup> Ridwan H.R, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 3

ratu keadilan pada tahtanya untuk mewujudkan masyarakat Tata tentram kerta raharja<sup>27</sup>.

Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hakikat pembangunan dalam arti seluas-luasnya yaitu meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak terbatas pada satu segi kehidupan. Masyarakat yang sedang membangun dicirikan oleh perubahan sehingga peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau bahkan kombinasi dari kedua-duanya, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan<sup>28</sup>.

## F. Konsepsi Operasional

Bagian landasan konsepsional ini, akan menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan konsep yang digunakan oleh penulis. Konsep dasar yang digunakan dalam tesis ini antara lain:

- a. Analisis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan<sup>29</sup>.
- b. Yuridis adalah *Hak* menurut hukum atau hak secara hukum<sup>30</sup>
- c. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

---

<sup>27</sup> Mochtar Kusumaatmadja di dalam Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, hlm 1.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 19-20.

<sup>29</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>30</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

- d. Pengawasan adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu yang baru akan berlaku sesudah ada pengarahan pejabat yang berwenang<sup>31</sup>
- e. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah<sup>32</sup>.
- f. Undang-Undang adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden<sup>33</sup>.
- g. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>34</sup>.
- h. Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain<sup>35</sup>.
- i. Pemerintah yang dimaksud dalam konsep ini adalah Pemerintah Pusat (eksekutif) yang memiliki kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang salah satu kewenangan dalam rangka pengawasan dan pembinaan yaitu dengan membatalkan produk hukum daerah<sup>36</sup>.
- j. Pembatalan adalah proses, cara, perbuatan membatalkan atau pernyataan batal<sup>37</sup>.

## G. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat

---

<sup>31</sup> Kamus Besar bahasa Indonesia

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>34</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>35</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>37</sup> Defenisi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut: Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan<sup>38</sup>.

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan undang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini akan membuka kesempatan kepada peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan undang-undang lainnya, antara undang-undang dan undang-undang dasar, antara regulasi dengan undang-undang<sup>39</sup>. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin di dalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang dihadapi<sup>40</sup>.

#### 1. Spesifikasi Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis. Deskriptif maksudnya menggambarkan atau menelaah permasalahan dan perbandingan hukum dalam konteks pengawasan Produk hukum daerah dikaitkan mekanisme pembinaan produk hukum daerah sejak undang-undang pemerintah daerah dibentuk hingga pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 56 /PUU/ 2016. Sedangkan analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu

---

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 43.

<sup>39</sup> M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 58

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm.60

dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat mengenai pembentukan Peraturan Daerah dikaitkan dengan peran ketentuan hukum dalam pembinaan produk hukum. Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, “penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki”. Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Mengambil istilah Ronald Dworkin, penelitian semacam ini juga disebut dengan istilah penelitian doktrinal<sup>41</sup> (*doctrinalresearch*), yaitu penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it decided by the judge through judicialprocess*)<sup>42</sup>.

## 2. Sumber Data Penelitian

Data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder<sup>43</sup>, yang meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan Peraturan Daerah, antara lain Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah;

---

<sup>41</sup> Penelitian sejenis ini disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

<sup>42</sup> Bismar Nasution, “*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*”, Makalah, disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, tanggal 18 Februari 2003, hal. 17

<sup>43</sup> Bambang Waluyo, Penelitian Normatif data sekunder sebagai sumber/bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 14.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan pakar hukum serta bahan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pembentukan dan Pembatalan Perda;
  - c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, atau majalah/jurnal sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini<sup>44</sup>.
3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui Studi kepustakaan (*library research*). Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi kepustakaan, dikumpulkan melalui studi literatur, dokumen dan dengan mempelajari ketentuan perundang-undangan tentang peraturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan pembentukan Perda dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan materi penelitian.

4. Analisis Data

Setelah semua data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan (*libraryresearch*) serta data pendukung yang diperoleh dari hasil wawancara, makadilakukan pemeriksaan dan evaluasi untuk mengetahui validitasnya, kemudian data dikelompokkan atas data yang sejenis. Terhadap data yang sifatnya kualitatif ditafsirkan secara yuridis, logis, sistematis dengan menggunakan metode deduktif dan induktif Metode induktif maksudnya menarik dari generalisasi yang

---

<sup>44</sup> Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 23.

berkembang dalam praktek pengawasan produk hukum daerah. Metode deduktif maksudnya melihat suatu peraturan-peraturan yang berlaku secara umum yang dapat dijadikan dasar hukum dalam pembentukan Perda. Dengan menggunakan metode deduktif dan induktif ini, maka akan diperoleh persesuaian tentang bagaimana sebenarnya pola konstitusionalitas pengawasan produk hukum daerah dan pembatalan Perda dikaitkan dengan status produk hukum yang membatalkannya. Dari hasil pembahasan dan analisis ini diharapkan akan diperoleh kesimpulan yang memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau



## **BAB II**

### **PENGAWASAN PERATURAN DAERAH**

#### **A. Konsep Perundang-Undangan**

Politik perundang-undangan adalah subsistem hukum. Oleh karena itu, politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Politik perundang-undangan diartikan sebagai kebijaksanaan atau mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik mengenai tata cara pembentukan terkait dengan sistem hukum dan instrument hukum yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik penerapan hukum

berkaitan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang hukum. Politik penegakan hukum berkaitan dengan sendi-sendi sistem kenegaraan seperti negara berdasarkan atas hukum. Secara internal ada dua lingkup utama politik hukum<sup>45</sup>:

- a. Politik pembentukan hukum baik mengenai tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan adalah kebijaksanaan yang terkait dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum, mencakup; kebijaksanaan pembentukan undang-undang, kebijaksanaan pembentukan hukum yurisprudensi, kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis.
- b. Politik penerapan dan penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan paut dengan kebijaksanaan di bidang peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan, kebijaksanaan dibidang pelayanan hukum. Antara kedua aspek politik hukum tersebut, sekadar dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan, karena:
  - 1) Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya;
  - 2) Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrument control bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan;
  - 3) Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan.
  - 4) Politik pembentukan dan penegakan hukum yang baik harus disertai pula dengan politik pembinaan sumber daya manusia, tata kerja dan pengorganisasian serta prasaran dan sarana. Hal ini turut menentukan

---

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.17

keberhasilan politik pembentukan dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh, dapat bersumber kepada ideologi tertentu. Misalnya doktrin sosialisme akan berbeda dengan doktrin kapitalisme di bidang ekonomi.

- 5) Politik hukum pada negara demokrasi akan berusaha memberikan kesempatan luas pada keikutsertaan masyarakat menentukan corak dan isi hukum yang dikehendaki. Indonesia berdasarkan Pancasila dan yang berdasarkan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan *rechtsidee*; yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Ada 3 tataran kebijaksanaan politik perundang-undangan yang terkandung dalam kerangka dan paradigma *staatsidee* atau *rechtsidee*, yaitu sebagai berikut<sup>46</sup>:

1. Pada tatanan politik, tujuan hukum Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis;
2. Pada tatanan sosial dan ekonomi, politik hukum bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Pada tatanan normatif, politik hukum bertujuan tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat. Ketiga tujuan tersebut berada dalam suatu tataran hukum nasional yang bersumber dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Peraturan perundang-undangan di negara manapun selalu dibuat manusia dengan suatu pemikiran mendasar (*mindset*) di dalam benaknya. Pemikiran mendasar ini bisa dipengaruhi oleh banyak faktor seperti keyakinan ideologi atau agama, pengalaman,

---

<sup>46</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, 2013, *Dasar-Dasar Politik Politik Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 50

pengetahuan dan juga bisa kepentingan. Kepentingan ini pun bisa bermacam-macam (kepentingan pribadi, kepentingan kelompok atau partai, kepentingan rakyat, atau kepentingan asing).Politik perundang-undangan merupakan sebagian dari politik hukum. Karena itu sebagai dasar, kebijaksanaan politik hukum berlaku bagi politik perundang-undangan. Politik perundang-undangan berkenaan dengan pembangunan materi hukum meliputi: pertama, pembentukan dan pembaharuan undang-undang; kedua; penginventarisasian dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dengan sistem hukum nasional<sup>47</sup>.

Pembentukan dan pembaruan peraturan perundang-undangan diarahkan pada produk-produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Jadi ada dua bidang utama sasaran pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu<sup>48</sup>:

- a. Peraturan perundang-undangan mengenai tugas umum pemerintahan adalah segala peraturan perundang-undangan yang mengatur atau menyangkut penyelenggaraan tugas wewenang pemerintah negara dibidang ketatanegaraan administrasi negara politik.
- b. Peraturan perundang-undangan mengenai pembangunan nasional adalah segala peraturan perundang-undangan yang mengatur dapat memberikan dukungan pada pembangunan nasional. Politik perundang-undangan dalam legislasi nasional menggariskan, titik berat pembangunan tetap pada bidang ekonomi, maka sudah semestinya politik perundang-undangan yang berkaitan dengan pembangunan nasional juga dititikberatkan pada peraturan perundang-undangan di bidang

---

<sup>47</sup> Abdul Latif, hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 9.

<sup>48</sup> Munir fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung , PT Refrika Aditama , hlm. .83

ekonomi. Titik berat pada bidang ekonomi, tidak mengandung arti peraturan perundang-undangan di bidang pembangunan lainnya dapat diabaikan. Sebagai satu sistem, peraturan perundang-undangan terkait satu sama lain.

Mengenai penginventarisasian dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dengan sistem hukum nasional adalah berkenaan dengan peraturan perundang-undangan dari masyarakat kolonial yang hingga saat ini masih berlaku. Pengkajian inventarisasi tersebut meliputi:

- a. Inventarisasi undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah yang tersusun dan terbentuk untuk kurun waktu tertentu;
- b. Melakukan evaluasi internal dan eksternal atas berbagai undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain. Pengkajian internal adalah pengkajian konsistensi ke sistem desain antar berbagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengkajian relevansi dengan sasaran pembangunan hukum khususnya dan pembangunan pada umumnya.

Politik legislasi nasional (prolegnas-prolegda) merupakan upaya untuk mengkoordinasi berbagai program legislasi departemen dan lembaga non pemerintah, non departemen dalam rangka mengarahkan agar pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk perda tersusun dalam satu sistem dan strategis yang sesuai dengan sasaran umum pembangunan nasional. Dari pengertian dan fungsi sistem prolegnas dan prolegda belum merupakan sistem terpadu yang akan menunjang sasaran umum pembangunan nasional. Hal tersebut karena<sup>49</sup>:

---

<sup>49</sup> Mahfud Md, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 6

- a. Prolegnas dan prolegda belum disusun berdasarkan suatu perencanaan yang tidak begitu tampak keterkaitan antara program yang satu dengan program yang lain.
- b. Prolegnas dan prolegda masing-masing departemen dan lembaga non departemen menyusun daftar yang akan dikerjakan dan didasarkan pada tugas, wewenang dan prioritas masing-masing. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas umum pemerintahan seperti yang tersebut di atas, juga dimasukkan program perundang-undangan seperti di bidang kelembagaan negara dan pemerintahan, peradilan. Organisasi politik dan kemasyarakatan, pertahanan dan keamanan, sedangkan program yang berkaitan atau menunjang pembangunan nasional akan mencakup peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi dan kesejahteraan umum.

Jika politik hukum diartikan sebagai arahan atau arah kebijakan hukum (legal policy) yang harus dijadikan pedoman untuk membangun atau menegakkan sistem hukum yang diinginkan, maka judicial review dapat dipandang sebagai salah satu instrumen untuk menjamin ketepatan arah itu atau sebagai pengawal ketepatan isi dalam pembuatan hukum. Judicial review adalah pengujian isi peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial yang dapat diberi pengertian spesifik ke dalam judicial review dan constitutional review. Judicial review secara umum adalah pengujian oleh lembaga yudisial atas peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (di sini mencakup kompetensi Mahkamah Agung atau MA dan Mahkamah Konstitusi atau MK), sedangkan constitutional review adalah pengujian oleh lembaga yudisial khusus untuk konsistensi UU terhadap UUD (di sini

yang dimaksud khusus kompetensi MK yang merupakan bagian khusus dari judicialreview dalam arti umum)<sup>50</sup>.

Di dalam keinginan untuk membangun dan menegakkan sistem hukum tertentu, setiap langkah pembentuka hukum dalam semua hierarkinya (peraturan perundang-undangan) harus sesuai dengan desain tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum itu. Dasar-dasar sistem hukum tersebut biasanya diletakkan didalam UUD atau konstitusi. Jika ada isi peraturan perundang-undangan yang salah atau menyimpang dari UUD, maka harus ada cara untuk membenarkannya. Salah satu cara untuk membenarkan agar semua produk hukum sesuai dengan sistem hukum yang hendak dibangun adalah judicial review, yakni pengujian oleh lembaga yudisial atas suatu peraturan perundang-undangan: apakah ia sejalan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi. Dan lembaga yudisial berhak menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan batuu atau dibatalkannya karena isinya bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Disinilah letak judicial review didalam politik hukum nasional<sup>51</sup>.

## **B. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan**

Asas-asas Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni:

- a. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang- undangan;
- b. Asas-asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

---

<sup>50</sup> Moh Mahfud MD , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pres, 2011, hlm. 124

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 74

1. Kejelasan tujuan;  
kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;  
asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;  
kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan;  
asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis<sup>52</sup>.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan;  
Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan

---

<sup>52</sup> Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill.Co, hlm. 53

perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau termonologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

6. Keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut<sup>53</sup>:

1. Pengayoman;

Asas pengayoman adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan;

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional<sup>54</sup>.

3. Kebangsaan;

---

<sup>53</sup> Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>54</sup> Penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan;

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus menceerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan

5. Kenusantaraan;

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhineka tunggal ika;

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara<sup>55</sup>.

7. Keadilan ;

bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat

---

<sup>55</sup> *Ibid* , hlm. 29.

membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

1. Dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam hukum perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Peraturan Perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari Lembaga dan atau Pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Moh. Mahfud MD membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum yang responsive/populistik dengan produk hukum konserfatif/ortodoks/elitis, bahwa:

- a. Produk hukum responsive/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau

individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat<sup>56</sup>. Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan Desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta pejabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum yang berkarakter responsive, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dngan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

- b. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideology dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsive, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam

---

<sup>56</sup> Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 15

masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsive atau konserfatif, indicator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum<sup>57</sup>. Proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif<sup>58</sup>. Hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/ elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsive biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya”.

Menurut Bagir Manan suatu perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal yakni<sup>59</sup>:

---

<sup>57</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 4.

<sup>58</sup> Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 30

<sup>59</sup> Bagir Manan, 1991, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm.14.

1. Dasar yuridis (*yuridische gelding*)

Yakni adanya kewenangan dalam membuat peraturan perundang-undangan. setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat yang berwenang kalau tidak peraturan perundang-undangan tersebut akan batal demi hukum, misalnya Undang-undang dalam arti formal (*wet in formelesin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya.

Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai

kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

## 2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*)

Yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangnya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.

## 3. Dasar Filosofis

Bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam

masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila.

Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila. Salah satu Produk Hukum Peraturan Perundang-Undangan yang dibahas dalam tesis ini adalah Peraturan Daerah.

## C. Peraturan Daerah

### 1. Pembentukan Peraturan Daerah

Negara Republik Indonesia merupakan satu satunya Negara Republik Indonesia merupakan satu-satunya Negara yang berbentuk kepulauan yang didalamnya terkandung aspek ideology, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Keseluruhan aspek itu harus disatukan secara intensif demi mencegah terjadinya disintegrasi daerah. Negara-negara yang berciri khas demokrasi konstitusional, undang-undang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, hlm: 30

Dengan demikian hak-hak warga Negara lebih terlindungi. Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan Peraturan Daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur serta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat. Berdasarkan hal di atas, maka diperlukan politik hukum yang baik pengertian politik hukum adalah arah kebijakan (*legal policy*) yang dibuat resmi oleh negara, mengenai hukum apakah yang akan diperlukan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam arti sempit, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh Negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan Negara<sup>61</sup>. Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua sebagai berikut<sup>62</sup>:

- a. Landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya, dan
- b. Landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
- c. Landasan Politis, Ekologis, Medis, Ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

## 2. Penyusunan Peraturan Daerah

- a. Rencana Penyusunan Peraturan Daerah

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan undang-

---

<sup>61</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 19

<sup>62</sup> Jazim Hamidi,dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 232-241

undang dilakukan dengan program legislasi nasional (prolegnas). Begitu juga dengan perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan prolegda. Dari ketentuan ini jelas bahwa yang harus dibuatkan program legislasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan hanya Undang-undang dan Peraturan Daerah. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Armen Yasir menyatakan bahwa, paling tidak ada 5 alasan mengapa diperlukan program legislasi nasional dan daerah, yaitu<sup>63</sup>:

- 1) Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- 2) Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baik untuk jangka panjang maupun untuk jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- 3) Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- 4) Mempercepat proses pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.
- 5) Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

---

<sup>63</sup> Armen Yasir, 2013, *Hukum Perundang-Undangan*. Bandar Lampung, PKKPUU FH Unila, hlm. 123

Pemerintah dan pembangun serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat Pembentukan Produk Hukum Daerah telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dilakukan dalam prolegda Provinsi dan Prolegda Kabupaten/Kota. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi: 23

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan.

Lebih lanjut UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2012 tentang Produk Hukum Daerah dinyatakan bahwa Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Penyusunan Prolegda berdasarkan atas:

- 1) perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- 2) rencana pembangunan daerah;
- 3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- 4) aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan prolegda di lingkungan daerah didasarkan atas Perintah Kepala daerah kepada pimpinan SKPD menyusun prolegda di lingkungan pemerintah daerah, sedangkan dilingkungan DPRD dilaksanakan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) yang merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilingkungan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota. Dalam Penyusunan Prolegda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, sepanjang dengan; a. kewenangan; b. meteri muatan; atau c. kebutuhan dalam pengaturan. Hasil penyusunan Prolegda diajukan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintahan daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD. Penyusunan Prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda. Hasil penyusunan Prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dengan keputusan DPRD. Dalam Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dan DPRD dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas akibat putusan Mahkamah Agung, perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Prolegda ditetapkan. Selain hal diatas untuk Prolegda kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

- 1) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya
- 2) pembentukan, pemekaran dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Perda di luar Prolegda<sup>64</sup>:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- 2) akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
- 3) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas sesuatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

### **3. Bentuk Pengawasan Yang Dilakukan Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah**

Konsep pengawasan di sini khususnya adalah pengawasan terhadap produk-produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah ini bukan lantas dilihat sebagai suatu pengekanan atau pengkebirian terhadap kebebasan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang mana dalam hal ini adalah kebebasan pemerintah daerah dalam membuat perda. Pengawasan ini dilakukan oleh pemerintah karena pemerintah daerah tetap berada dalam koridor NKRI yang mana walaupun daerah diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahanya namun tidak lantas pemerintah daerah bebas tanpa batas. Pelaksanaan otonomi

---

<sup>64</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

daerah oleh pemerintah daerah tetap harus dalam koridor NKRI dan di bawah pengawasan pemerintah pusat.

Hal tersebut dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud good government. Pengawasan pemerintah terhadap perda dilakukan agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan pemerintah terhadap perda diaktualisasikan dalam bentuk pengujian perda yang dilakukan oleh pemerintah yang kemudian disebut dengan executive review dan kemudian berlanjut pada mekanisme pembatalan perda apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu pengawasan ini juga bertujuan agar perda yang dibuat oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas-asas dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Executive Review* terhadap suatu perda, apabila secara murni mengacu pada ketentuan normatif hukum pada Pasal 145 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bukanlah menjadi suatu permasalahan, karena pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat atau berada dibawah pemerintah pusat. Sehingga, pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan untuk menguji dan membatalkan peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Pengujian terhadap suatu peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat adalah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintahan daerah.

Pembatalan-pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah secara teoritikal berada dalam kerangka teori tentang hubungan antara pusat dengan daerah. Pola hubungan antara pusat dan daerah adalah pemerintah pusat

menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom). Selanjutnya agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah agar tidak disalahgunakan, maka digunakan instrumen pengawasan yang dalam praktiknya dapat membatalkan produk-produk hukum atau kebijakan daerah berupa perda-perda. Dengan demikian praktik pembatalan perda secara inklusif melekat pada fungsi pengawasan pusat terhadap daerah.

Ada beberapa peristilahan yang patut dicermati yang relevan dengan masalah pembatalan Perda oleh pemerintah, berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang peristilahan tersebut antara lain adalah pengawasan, pembinaan, pembatalan, *judicial review*, *toetsingsrecht* atau hak uji. Beberapa peristilahan ini perlu diklarifikasi agar kecacauan pemikiran yang timbul akibat penggunaan peristilahan-peristilahan tersebut dapat dihindari. Pertama tentang istilah dari pengawasan itu sendiri, istilah pengawasan disini dapat dijumpai dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Pada intinya pengawasan terhadap pemerintahan daerah dibedakan menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif<sup>65</sup>.

Jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi, yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan, sedangkan pengawasan represif adalah wewenang pembatalan atau

---

<sup>65</sup> Widodo Ekathahjana, 2008, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sutra, hlm. 37.

penangguhan. Wewenang pembatalan Perda yang merupakan pengawasan represif dapat dikategorikan sebagai *executive review* dimana Pemerintah melakukan pengujian terhadap Perda, dengan menggunakan indikator pengujian berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki hirarki lebih tinggi dari Perda, di antaranya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri serta indikator kepentingan umum. Analisa hukum terhadap pembatalan Perda ini dilakukan dengan menggunakan indikator kepastian hukum pembatalan Peraturan Daerah, eksistensi pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah, dan bentuk aturan hukum pembatalan Perda.

Perda setelah dibentuk oleh daerah (Pemerintah Daerah) dan memenuhi syarat-syarat pembentukan dan memperoleh pengesahan, maka dapat diberlakukan. Pemberlakuan Perda ini melalui pengumuman dalam lembaran daerah. Pengumuman atau pengundangan Perda dilakukan agar Perda dapat dilaksanakan (diterapkan) dan mempunyai kekuatan hukum untuk berlaku dan mengikat secara umum. Apabila dalam pelaksanaannya mendatangkan persoalan, maka Perda tersebut dapat dilakukan pengujian. Pengujian terhadap Perda dilakukan, sebagaimana berlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengujian dimaksud dilakukan baik secara formal maupun materil.

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah

agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang lebih operasional, pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya<sup>66</sup>.

Dalam ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka hubungan kewenangan urusan pemerintahan daerah (perda) yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan asas desentralisasi, tidak berarti dapat berbuat semau-maunya tanpa kontrol dari pemerintah (pusat), tetapi ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Pengawasan pemerintah ini pada umumnya menyangkut pengawasan kewenangan dalam bidang tertentu pada daerah, agar tetap terjadi hubungan kewenangan yang serasi atau sejalan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan daerah lain. Oleh karena itu, dalam pembagian kewenangan berdasarkan sistem desentralisasi diatur dan ditentukan urusan pemerintahan tertentu sebagai bentuk pembatasan-

---

<sup>66</sup> Nurcholis Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 196.

pembatasan, apa yang menjadi tugas, fungsi, kewajiban, dan kewenangan daerah-daerah, sehingga antara daerah dengan pemerintah terjadi hubungan kewenangan dalam rangka keserasian dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Pengawasan terhadap perda dilakukan, selain dalam rangka menjamin pelayanan (dalam bidang tertentu) yang sama untuk seluruh rakyat (azas equal treatment); menjamin keseragaman tindakan tertentu (asas uniformitas), juga untuk menjaga hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tetap terpelihara dan menjamin keutuhan negara dan kesatuan pemerintah. Pengawasan preventif tersebut diatas mempunyai makna yang luas yang dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat yang berwenang sebagai usaha untuk memelihara hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Pengawasan preventif terhadap perda merupakan konsekuensi dan tanggungjawab pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang memegang “monopoli” kekuasaan pemerintahan, sehingga pemerintah menentukan cara-cara tertentu misalnya dalam bentuk pengawasan preventif, terhadap kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada tingkat-tingkat pemerintahan daerah agar urusan pemerintah dapat diselenggarakan secara tertib, pemerintahan melalui pengarah-pengarah pejabat yang berwenang. Dengan kata lain, pengawasan preventif terhadap perda dibentuk tidak mempunyai kekurangan yuridis, tetapi perbuatan pemerintah membentuk perda tersebut akan menjadi sah setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang dalam rangka menyesuaikan dan membandingkan dengan bentuk peraturan perundangundangan yang lain.

Agar dapat diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum dan mempunyai ketentuan hukum. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka alasan-alasan pengawasan preventif terhadap perda tidak lepas dari perwujudan kebijaksanaan dari pemerintah atas dasar kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga pengawasan preventif terhadap perda dilakukan, juga antara lain dalam rangka:

- 1) Koordinasi yakni mencegah atau mencari penyelesaian perselisihan kepentingan;
- 2) Pengawasan kebijaksanaan disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- 3) Pengawasan kualitas merupakan kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
- 4) Alasan-alasan keuangan : peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang aparat pemerintah yang lebih rendah;
- 5) Perlindungan hak dan kepentingan warga : dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga. Alasan-alasan pengawasan preventif terhadap kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah tersebut dapat menjadi bagian dari tugas pemerintah pada umumnya.

Akan tetapi oleh karena orientasi pemberian otonomi daerah kepada pembangunan yang meliputi berbagai aspek, maka daerah berkewajiban untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sehingga pelaksanaan pengawasan preventif

terhadap perda tidak dapat dilepaskan dari orientasi pelaksanaan pembangunan tersebut. Dengan demikian maka pengawasan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan di pusat terhadap Perda pada hakikatnya merupakan upaya pemerintah untuk mencocokkan materi muatan Perda yang dibuat itu sesuai tidak dengan materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya. Pengawasan terhadap Perda ini untuk mencapai harmonisasi materi muatan yang terkait dengan otonomi daerah. Pengawasan ini pun dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka koordinasi dan integrasi penyelenggaraan pemerintahan, karena penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional.

b. Pengawasan Represif

Konsep pengawasan represif tersebut di aktualisasikan dalam bentuk keputusan pembatalan terhadap produk-produk hukum daerah yang mana dalam hal ini adalah perda yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan represif menjadi konsep hukum yang menunjuk fungsi dan wewenang untuk membatalkan produk-produk hukum (perda), apabila perda tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian bertumpu pada pengertian tersebut, maka sebenarnya konsep pengawasan represif tersebut tidak lain adalah konsep pengujian atau hak uji perda. Konsep pengujian memiliki beberapa jenis yang mana

diantaranya adalah *toetsingsrecht* dan *judicial review*<sup>67</sup>. *Toetsingsrecht* yang banyak diterjemahkan oleh beberapapenulis dan ahli hukum sebagai hak menguji dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menilai peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana diketahui produk hukum itu secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu produk hukum tertulis yang berbentuk *regeling* atau hukum yang bersifat mengatur/pengaturan dan *beschikking* atau hukum yang bersifat memutuskan/penetapan. Jadi konsep *toetsingsrecht* hanya terbatas pada pengujian terhadap *regeling* dan tidak untuk menguji *beschikking*. Fungsi pengujian dalam konsep *judicial review* merupakan wewenang hakim untuk mengujisemua produk hukum baik berupa *regeling* maupun *beschikking*<sup>68</sup>.

Pembatalan perda merupakan proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, maka pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan/atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan

---

<sup>67</sup> *Ibid.* hlm. 40.

<sup>68</sup> *Ibid.*

susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas. Pengawasan juga merupakan kegiatan menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan)<sup>69</sup>.

Pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah bukan merupakan pembatalan dalam ranah peradilan. Pembatalan Perda ini merupakan pengawasan represif dalam ranah hukum administrasi. Hal ini berarti, tindakan pembatalan Perda merupakan pembatalan terhadap Perda yang sudah sah dan memiliki kekuatan hukum. Menurut pendapat Utrecht, sebagaimana dikutip oleh Hadjon<sup>70</sup>, mengatakan bahwa “sah berarti diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti, kekuatan hukum (*rechtskracht*) berarti dapat mempengaruhi pergaulan hukum”. Sehingga, pembatalan Perda, terutama bagi Perda yang berupa pajak daerah, retribusi daerah dan perizinan yang telah menimbulkan hak dan kewajiban dalam pergaulan hukum harus mempertimbangkan aspek keadilan hukum dan kepastian hukum agar tidak menimbulkan kerugian dengan adanya pembatalan Perda.

#### 4. Konsep Pembinaan Peraturan Daerah

Konstruksi pembentukan peraturan daerah tidak terlepas dari proses penyusunan dengan mekanisme yang.. tertib, terarah, dan terukur, meskipun masih tetap perlu diupayakan penyusunan peraturan daerah dengan proses yang lebih

---

<sup>69</sup> Hendrik Hattu, 2010, *Model Undang-Undang Berkarakter Responsif Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Makassar, Universitas Hasanuddin, hlm. 256.

<sup>70</sup> Philipus M. Hadjon, 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tindak Pemerintahan (Bestuurshandelingen)*, Surabaya, Percetakan Djumali, hlm. 27.

cepat dengan tidak mengurangi kualitas Peraturan daerah yang dihasilkan. Percepatan penyelesaian peraturan daerah utamanya perlu didorong terhadap program pembentukan peraturandaerah yang penyelesaiannya ditentukan dalam waktu tertentu atau diperlukan segera untuk merealisasikan program-program strategis pembangunan. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan Perda sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda sebagai salah satu jenis Perundang-undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi mempunyai arti lain dari pada kedaulatan (*souveriniteit*), dimana otonomi merupakan atribut dari Negara dan bukan atribut dari bagian-bagian Negara seperti Provincie dan sebagainya. Bagian-bagiannegara ini hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari Negara untuk dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*) namun tetap tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*), lepas dari ataupun sejajar dengan negara. Karena itu kinerja pengawasan selalu bergerak dinamis mencari keseimbangan hubungan yang tepat antara “kebebasan yang diberikan kepada daerah melalui

otonomi” dengan “batasan yang dibuat pusat dalam menjaga keutuhan dan kesatuan tata pemerintahan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat tentunya dapat mengurangi kebebasan dalam konteks pelaksanaan otonomi. Pemerintah Daerah akan merasa terbelenggu dan terbatasnya ruang kerja desentralisasi untuk bekerja secara optimal memberdayakan para pemangku kepentingan di daerah dalam mengelola potensi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan disisi yang lain, bila pengawasan tidak dilakukan secara tepat dan proporsional oleh Pemerintah Pusat, daerah dapat untuk bergerak melebihi batas kewenangannya sehingga berpotensi mengancam tata pemerintahan dalam bingkai sistem Negara Kesatuan. Untuk itu, ruang kerja pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan. Pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas pertama kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.

#### 5. **Naskah Akademik**

Pemakaian istilah Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah

ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik. Menurut Harry Alexander dalam bukunya Panduan Perancangan Perda di Indonesia, memberikan definisi tentang Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan suatu Rancangan Peraturan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak menyatakan secara eksplisit tentang, tetapi secara implisit pada Pasal 69, menentukan : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur<sup>71</sup>.

Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan Peraturan Perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain. Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil

---

<sup>71</sup> Pasal 69 tersebut secara tidak langsung telah melibatkan pihak lain dalam penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan daerah, yaitu masyarakat. Hal ini sering disebut dengan partisipasi masyarakat. Wujud konkrit partisipasi masyarakat ini tampak dalam penyusunan Naskah Akademik.

dan dasar yuridis dari segi materil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur.

Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu Peraturan Perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya. Dasar politis, menurut Sony Lubis, sebagaimana dikutip oleh Aan Eko Widiarto dalam makalahnya "Penyusunan Naskah Akademik", mengatakan bahwa dasar politik merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Secara dasar sosiologis, naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya Peraturan Perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat, merupakan cerminan Peraturan Perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat<sup>72</sup>. Tidak jauh berbeda dengan hal di atas, Hikmahanto Juwana mengemukakan, secara substansi, Naskah Akademik memuat beberapa bagian penting yaitu:

---

<sup>72</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 68

a. Tujuan dibuatnya rancangan undang-undang

Tujuan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan dapat beraneka ragam. Hal ini terkait erat dengan politik hukum, karena tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penjabaran dari politik hukum.

b. Pembahasan tentang apa yang akan diatur

Bagian ini harus dapat diuraikan secara tepat dan tajam apa yang akan menjadi muatan materi dalam UU. Untuk pengisian bagian ini, penyusun Naskah Akademik harus berkonsultasi secara intens dengan pihak-pihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur.

c. Faktor berjalannya undang-undang

Dalam praktiknya sering undang-undang tidak dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Kondisi ini terjadi karena tidak diikuti dengan kajian yang mendalam dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat dalam arti sesungguhnya. Dengan demikian, seyognya Naskah Akademik juga memuat kajian tentang dukungan infrastruktur dalam hal suatu undang-undang diberlakukan nantinya.

d. Rujukan (Reference)

Dalam Naskah Akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat. Hal ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindihnya aturan baik secara horizontal maupun vertikal, serta untuk harmonisasi dan sinkronisasi berbagai undang-undang yang sudah ada dalam proses pembentukan undang-undang.

#### D. Kedudukan dan Fungsi Naskah Akademik

Di Indonesia terdapat persepsi yang salah atas Naskah Akademik. Pertama, Naskah Akademik dipersepsikan untuk melegitimasi Rancangan Undang-Undang atau Raperda tertentu. Disini Naskah Akademik akan dibuat setelah Rancangan Undang-Undang atau Raperda disiapkan, artinya Naskah Akademik disusun dan dibuat sesuai dengan “pesanan”. Ironisnya, banyak pejabat pemerintah pengambil kebijakan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan mengesampingkan hasil naskah akademis Pembahasan Peraturan Perundang-undangan sering dilakukan dengan tidak berdasarkan kebutuhan, tetapi merujuk aturan yang sudah ada dan kepentingan penguasa<sup>73</sup>.

Kesalahan persepsi kedua adalah Naskah Akademik dibuat untuk menghabiskan anggaran yang telah dialokasikan. Tidak heran bila ada yang mencemooh penyusunan Naskah Akademik sebagai suatu proyek kegiatan. Bahkan Naskah Akademik dibuat sekedar untuk memenuhi syarat formal. Kesalahan persepsi ini semakin diperkuat dengan sifat fakultatif atau ketidakharusan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akibatnya, Naskah Akademik yang dibuat asal-asalan saja, tidak berkualitas dan tidak dengan riset hukum yang mendalam. Naskah Akademik cenderung diabaikan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan. Padahal, tanpa kita sadari, justru Naskah Akademik yang memiliki fungsi dan peranan utama dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Bayu Dwi Anggono, mengatakan bahwa kedudukan naskah akademik merupakan<sup>74</sup>:

---

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, 2008, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 50.

<sup>74</sup> Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi press, hlm. 23.

1. Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup, dan materi muatan suatu peraturan daerah.
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya kepada Kepala Daerah.
3. Bahan dasar bagi penyusunan Raperda /Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya.

Sedangkan menurut Sony Maulana S yang dengan menggunakan istilah Rancangan Akademik mengemukakan, terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik, yaitu :

1. Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan Rancangan Peraturan Daerah.
2. Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis
3. Menjamin bahwa rancangan Peraturan Daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Pada dasarnya naskah akademik bukan merupakan keharusan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi sebuah naskah akademi sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan naskah akademik. Urgensi dari sebuah naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah naskah akademik antara lain<sup>75</sup>:

1. Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan Peraturan Perundang-undangan bahkan

---

<sup>75</sup> I Gede Pantja Astawa, *Dinamika dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung, Alumni ,hlm. 49.

inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat.

2. Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah Peraturan Perundang-undangan dan apakah Peraturan Perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.
3. Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan). Kajian filosofis akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Untuk kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu Peraturan Perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan

masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat.) Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak, oleh karena itu naskah akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut, sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan.

4. Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normannya.
5. Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.

Saat ini kecenderungan pandangan masyarakat yang menempatkan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata sehingga dalam implementasinya masyarakat tidak terlalu merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, Naskah Akademik diharapkan bisa digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan upaya meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk Peraturan Perundang-undangan, di mana Naskah Akademik yang proses pembuatannya dengan cara meneliti,

menampung dan mengakomodasi secara ilmiah kebutuhan, serta harapan masyarakat, maka masyarakat merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut.

Ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undang yang menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Kata “dapat” berarti tidak keharusan, ternyata jika kita perhatikan Pasal 14 yang menyatakan bahwa konsepsi dan materi pengaturan yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur. Maka konsepsi yang dituangkan dalam Naskah Akademik sangat berperan membantu pembentukan Peraturan Perundang-undangan .

Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan, adanya ketentuan mengenai hierarki yang merupakan penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Naskah Akademik yang didalamnya dimuat inventarisasi berbagai Peraturan Perundang-undangan yang terkait sangat membantu pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Terlebih lagi dalam penyusunan peraturan daerah yang merupakan jenis peraturan Perundang-undangan yang hierarkinya paling bawah<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Pendapat Hikmahanto Juwana yang dikutip dalam Disertasi Yuliandri, 2007, “ *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*”, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, Hlm.172

Ketentuan bahwa peraturan daerah berfungsi menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti dalam pembentukan perda harus mengetahui Peraturan Perundang-undangan di atasnya baik UUD 1945, UU, Perpu, PP, Perpres, serta Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan perda yang akan disusun. Naskah akademik memiliki fungsi yang penting dalam hal ini. Tidak sedikit peraturan daerah yang telah dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda merupakan potret yang memberikan gambaran atau penjelasan tentang berbagai hal yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk, maka melalui Naskah Akademik dapat ditentukan apakah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat. Melembagakan atau memformalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat adalah pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui proses *bottom up*.

Proses seperti inilah yang diharapkan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator. Memformalkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, tidak memerlukan penegakan hukum secara ketat, karena mayoritas masyarakat telah menganut nilai-nilai yang tertuang dalam Peraturan Perundang-undangan. Penegakan hukum yang tegas lebih ditujukan untuk minoritas masyarakat (yang terkena dampak langsung), sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dianut oleh mayoritas masyarakat.

Proses *Bottom up* dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat diwujudkan dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik memiliki arti penting untuk menjabarkan nilai-nilai masyarakat dari hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh

penyusun Naskah Akademik. Kecenderungan selama ini yang hanya menganggap Naskah Akademik sebagai syarat formal dan dikesampingkan begitu saja oleh pemrakarsa, maka wajar saja hal itu terjadi, karena proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianut bersifat *Top Down*.

Penguasa yang menentukan, masyarakat sebagai alat pelaksana. Sistem *Top Down*, akan berdampak terhadap penegakan hukum yang secara tegas dan ketat. Menurut Sunaryati Hartono, ada beberapa alasan berkaitan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan, ketika proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yakni<sup>77</sup>:

1. Ini terjadi terhadap pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pesanan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundangan-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat.
2. Peraturan Perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan Peraturan Perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukanlah hal penting. Bahkan Peraturan Perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung Peraturan Perundang-undangan negara lain yang notabene infrastruktur hukum yang jauh berbeda dari Indonesia.

#### E. Hak Uji Materil Mahkamah Agung

---

<sup>77</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sesatu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, hlm. 80.

Istilah Judicial Review lebih sering digunakan oleh negara-negara common law sedangkan negara *civil law* tidak menggunakan istilah *judicial review* tetapi *toetsingrecht* yang secara filosofi dan penerapannya berbeda. Penggunaan istilah *toetsingrecht* dan *judicial review* secara umum memang dalam konteks pengujian, tetapi secara akademis kedua istilah tersebut memiliki perbedaan. Secara etimologis *toetsingrecht* berarti hak menguji sedangkan *judicial review* berarti peninjauan kembali oleh lembaga pengadilan, walaupun tidak secara keseluruhan memiliki perbedaan berbeda tetapi tidak dapat disamakan<sup>78</sup>.

*Judicial review* memiliki objek pengujian yang lebih luas, bisa menyangkut legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, tidak hanya sekedar UU terhadap UUD. Akan tetapi, pada segi subjek pengujinya, makna *judicial review* mengalami penyempitan, sebab *judicial review* hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan (*judiciary*), yang dilaksanakan oleh para hakim. Sedangkan jika *constitutional review* subjek pengujinya dapat dilaksanakan oleh lembaga pengadilan (*judicial review*), lembaga legislative (*legislative review*), lembaga eksekutif (*executive review*), atau lembaga lainnya yang ditunjuk untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemberian hak uji inilah yang menjadi pengertian dari *toetsingsrecht*. *Judicial review* hanya berlaku jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posterior*,” artinya norma hukum tersebut telah diundangkan oleh pembentuk Undang-Undang<sup>79</sup>.

Mahkamah Agung digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum

---

<sup>78</sup> Sri Soemantri, 1997, Hak Uji Materiil di Indonesia, Ed. 2. Cet. 1, Alumni, Bandung, h. 11

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi press, 2005), hal. 4 - 7 Bandingkan Henry J. Abraham. *The Judicial Process - An Introductory of the Court of The United States, England, and France*, Third Edition Revised and enlarged (London: Oxford University Press, 1975) hlm. 280 yang menyatakan bahwa; “*Judicial review is the power of any court to hold unconstitutional and hence unenforceable any law, any official action based upon a law, or any other action by a public official that it deems - upon careful, normally painstaking, reflection and the line with the canons of the thought tradition of the law as well as judicial self restraint - to be conflict with the basic law - in the United States its constitution*”.

lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Menurut pendapat banyak ahli hukum terminologi peradilan tata negara itu mencakup peradilan tata negara di Mahkamah Konstitusi (*constitutional adjudication*), peradilan tata usaha negara di Mahkamah Agung (*administrative adjudication*), dan badan-badan peradilan tata usaha negara yang ada di bawah Mahkamah Agung. Akan tetapi, pengertian yang luas tersebut apabila kita persempit dengan tidak mengikutsertakan peradilan tata usaha negara yang berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung, maka pengertian peradilan tata negara yang dimaksud dapat dimaknai sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi dan fungsi tertentu dari Mahkamah Agung. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para Hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkret. Maka sistem ini disebut sistem “desentralisasi” dan metode pengujiannya disebut “*incidenter*”. Indonesia termasuk Negara yang menganut sistem tersentralisasi, untuk Undang-Undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang dipusatkan di Mahkamah Agung<sup>80</sup>

Mahkamah Agung dalam mengatur pelaksanaan judicial review kini Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang membatalkan Perda Provinsi dan kabupaten/kota. Perlu diingat juga bahwa kewenangan judicial review MA tidak hanya pada Perda, tetapi seluruh peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pembinaan perlu dilakukan salah satunya melalui perubahan hukum acara judicial review yang selama ini diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011. Selain itu, Mahkamah Agung perlu mempertimbangkan kebijakan lain penanganan perkara judicial review dengan melihat potensi bertambahnya perkara

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda Dkk, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, penerbit Nusa Media, Yogyakarta 5 November 2011, hlm. 134-136

judicial review Pasca putusan MK ini dibandingkan jumlah hakim agung kamar tata usaha negara yang akan menangani. Perda sebagai produk legislatif daerah yang dijamin dalam UUD NRI 1945. akan terus bertambah. Sehingga kualitas perda masih berpotensi menjadi persoalan dalam sistem perundang-undangan yang dapat berimbas pada sektor pembangunan yang menjadi wilayah pengaturan perda.

Oleh karena itu, institusi yang berwenang terutama eksekutif dan yudikatif Tak ada pilihan lain, selain mentaati dan melaksanakan putusan Mahkamah Kostitusi terkait penghapusan norma pembatalan perda kabupaten/kota yang dimiliki oleh Mendagri dan gubernur. Putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan momentum yang baik dalam memperbaiki sistem pengawasan perda secara preventif dan pengawasan perda melalui judicial review yang selama ini belum berjalan secara efektif. Upaya perbaikan sistem ini sangat diperlukan untuk mendukung penciptaan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini perda, agar mampu memberikan manfaat dalam mendukung perubahan-perubahan yang lebih baik di masyarakat baik dari aspek sosial maupun ekonomi.

Dalam pelaksanaannya di Indonesia *judicial review* dilakukan oleh dua lembaga yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam UUD 1945 diatur bahwa Mahkamah Konstitusi berhak menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Sedangkan Mahkamah Agung berhak menguji produk perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Dari ketentuan ini muncul permasalahan apakah jika Mahkamah Konstitusi membatalkan atau menyatakan suatu undang-undang tidak berlaku lagi maka bagaimanakah peraturan yang berada di bawah undang-undang tersebut. Apakah akan batal secara otomatis atau tetap berlaku.

Disinilah letak kekurangan sistem pengujian<sup>81</sup>. Seharusnya kita menganut sistem sentralisasi. Dimana pengujian seluruhnya dipegang oleh satu badan. Sehingga putusan yang dikeluarkan tidak akan mengakibatkan pertentangan. Lingkup Judicial Review/Toetsingrecht di Indonesia :

a. Peraturan Perundang-undangan (*regeling*)

1. Menguji undang-undang terhadap UUD dilakukan oleh MK (constitutional review)
2. Menguji peraturan perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh MA

b. Pengujian keputusan (*beschikking*) dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie pengujian terhadap undang-undang ada dua macam yakni<sup>82</sup> :

1. Pengujian materiil

Adalah pengujian atas bagian undang-undang yang bersangkutan. Bagian tersebut dapat berupa bab, ayat, pasal, atau kata bahkan kalimat dalam suatu pasal atau ayat dalam sebuah undang-undang. Pada dasarnya pengujian materiil berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Misalnya, berdasarkan prinsip ‘*lex specialis derogate lex generalis*’, maka suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun isinya bertentangan dengan materi peraturan yang bersifat umum.

---

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 122

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 124.

## 2. Pengujian formil

Adalah pengujian yang dilakukan terhadap form atau format dan aspek-aspek formalisasi substansi norma yang diatur itu menjadi suatu bentuk hukum tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga substansi norma hukum yang dimaksud menjadi mengikat untuk umum. Dengan kata lain Pengujian formil biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Hakim dapat membatalkan suatu peraturan yang ditetapkan dengan tidak mengikuti aturan resmi tentang pembentukan peraturan yang bersangkutan. Hakim juga dapat menyatakan batal suatu peraturan yang tidak ditetapkan oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan resmi untuk membentuknya.

Sementara Sri Sumantri berpendapat bahwa Hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende acht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Sri Soemantri M, *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1982, hlm 69

### BAB III

## PENGAWASAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 56/PUU/XIV/TAHUN 2016 MENGENAI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah Sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan Provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap Peraturan Daerah.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah dengan cara desentralisasi. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila:

1. urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
2. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
3. sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah<sup>84</sup>.

Desentralisasi sendiri mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan berarti memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat<sup>85</sup>. Namun demikian ditengah situasi dan kondisi yang kian dinamis praktek kelemahan pembentukan legislasi di daerah masih menunjukkan adanya ketimpangan tatkala peraturan daerah yang dihasilkan belum mencerminkan relasi antara perspektif teoritik dalam ranah politik maupun hukum dengan realitas empiris derajat kebutuhan maupun dasar urgensi masyarakat terhadap pembentukan produk hukum daerah atau peraturan daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD yang berdasar dan mencerminkan konstitusi.

Pada konteks tersebut problematika produk hukum daerah terlihat dari adanya sejumlah pembatalan peraturan daerah (Perda) oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui mekanisme *executif review* maupun pengujian melalui

---

<sup>84</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, hlm. 37.

<sup>85</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2005, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 76.

Mahkamah Agung atau dikenal dengan istilah *judicial review*. Dalam pembentukan produk hukum daerah atau Peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat baik di hulu sampai di hilir agar Perda tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Perda sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari Meuwissen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral<sup>86</sup>. Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah/lokal, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-undang .

Amandemen keempat UUD RI Tahun 1945, memberikan konsekuensi yuridis terhadap sistem pemerintahan di Indonesia. Salah satunya adalah pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pasca amandemen keempat, pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah termaktub dalam Pasal 18 UUD RI Tahun 1945, dimana pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> B. Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan, Bandung, Refika Aditama, hlm. 46-47.

<sup>87</sup> Bagir Manan, 1991, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm.14.

Dalam BAB VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan (1) Negara Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan daerah-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) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan. Kemudian di dalam Pasal 1 Angka (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

1. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan kedua ketentuan diatas, maka terlihat seperti adanya pembagian Pemerintahan. Pemerintahan yang satu ialah Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan yang satunya ialah Pemerintahan Daerah. Bagaimana hubungan kerja antara kedua lembaga tersebut. Apakah bersifat atasanbawahan ataukah bersifat kemitraan. Dalam konteks dekonsentrasi, sudah barang tentu Pemerintahan Daerah adalah bawahan dari Pemerintahan Pusat. Konsekuensi akan hal ini adalah Pemerintahan Daerah tidak memiliki kewenangan apa-apa melainkan hanya menjalankan apa yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Sedangkan dalam konteks desentralisasi yang terjadi adalah hubungan kemitraan. Konsekuensi akan hal ini adalah Pemerintahan Pusat memiliki kewenangan sendiri dan begitu pun Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan sendiri sepanjang berkaitan langsung dengan kepentingan atau kebutuhan daerah.

Jika dilihat dari awal Undang-Undang Pemerintahan daerah hingga terakhir Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dapat dilihat perbedaan sebagai berikut:

Setidaknya ada 8 (delapan) undang-undang ditambah 1 (satu) penetapan presiden yang melandasinya pemerintahan daerah sebagai satuan dan susunan pemerintahan dalam menjalankan tugas pemerintahannya didaerah. Peraturan perundang-undangan tersebut antarlain:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Pasal 2 Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumahtangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan

Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya, artinya dalam Pasal ini hanya ada pembatasan: "asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya".

Ini berarti suatu kemerdekaan untuk mengatur (*vrijheid van regeting*), meskipun dengan pembatasan. Bagaimanapun juga menurut keilmuan tata-usaha yang berlaku di negara-negara yang merdeka, maka lapangan pekerjaan Badan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif dapat dibagi atas 3 bagian<sup>88</sup>:

- a. kemerdekaan tentang mengadakan aturan-aturan yang lazimnya diterjemahkan dengan perkataan : otonomi.
- b. Pertolongan kepada Pemerintah atasan untuk mendjalankan (*uitvoeren*) aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah itu, lazimnya disebut : *medebewind* dan *self government*.
- c. untuk mengadakan aturan buat suatu hal yang diperintahkan oleh Undang-Undang umum, dengan penetapan bahwa aturan itu harus disahkan dahulu oleh Pemerintah atasan diantaranya otonomi dan *self-government*.

Tabel III.1  
 Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
---------------------------	------------------	----------------------	-----

<sup>88</sup> Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

<i>Medebewind dan self government</i>	Preventive	Tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat	Pasal 2
---------------------------------------	------------	--	---------

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ketatanegaraan Indonesia pernah berubah pada tanggal 27 Desember 1949 menjadi negara 'federasi' berdasarkan Konstusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstusi RIS 1949) yang diatur dalam alinea ketiga Mukadimah Konstusi RIS 1949, yakni: "Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk federasi Konstusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Secara harfiah otonomi berarti perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung perundang-undangan' (*regeling*) mengandung arti pula 'pemerintahan' (*bestuur*)<sup>89</sup>.

Diberikannya hak perundang-undangan dan pemerintahan kepada badan otonomi seperti Pemerintah Provinsi, Kabupaten, atau Kota mengandung pengertian bahwa badan tersebut dapat mengurus urusan rumah tangga dan atas membuat peraturan dengan inisiatif sendiri. Didalam Undang-Undang nomor 22 Tahun Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri Beberapa pasal yang mengatur tentang hal tersebut yaitu:

Pasal 16 ayat 1 dan ayat 2 menyebutkan

- (1) Anggota Dewan Pemerintah Daerah menerima uang kehormatan menurut peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>89</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999, hlm. 3.

- (2) Peraturan tersebut harus disahkan lebih dahulu oleh Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari daerah yang bersangkutan.

Kewajiban Pemerintah di daerah-daerah yang tidak masuk urusan rumah tangga daerah, dapat diserahkan dengan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah untuk dijalankan. Dengan peraturan daerah, sesuatu daerah dapat menyerahkan kewajibannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah dibawahnya untuk dijalankan.

Jika Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memutuskan hendak melebihi anggaran pendapatan dan belanja yang telah ditetapkan, maka putusan itu harus disahkan lebih dahulu oleh Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas. didalam Pasal 42 tentang pengawasan terhadap daerah menyebutkan Putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dapat ditunda atau dibatalkan, bagi Propinsi oleh Presiden dan bagi lain-lain Daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas. Kemudian ayat empat menyatakan Putusan penundaan atau pembatalan diberitahukan dalam lima belas hari sesudah hari putusan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai dengan alasan-alasannya. Apabila dalam enam bulan karena

penundaan itu tidak ada putusan pembatalan, maka putusan daerah itu dipandang berlaku<sup>90</sup>.

Pengesahan atas perbuatan-perbuatan daerah yang diletakkan dalam tangan yang berwajib yang berada diluar daerah otonoom, dilakukan setelah perbuatan-perbuatan itu ditetapkan (diputus) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, akan tetapi sebelumnya putusan itu dilakukannya, artinya terhadap peraturan-peraturan daerah sebelumnya peraturan itu diumumkan menurut cara-cara yang sah. Ini semua mengenai "preventief toezicht"; lain halnya dengan apa yang dimaksud dalam ketentuan dalam pasal 42<sup>91</sup>.

Menurut ketentuan ini putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah jika bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang atau Peraturan-peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya dapat ditunda atau dibatalkan. Hak pembatalan ini merupakan "*repressief toezicht*" dan dijalankan sebelum putusan daerah itu berjalan atau sudah sedang berjalan. Hak pembatalan mempunyai lapangan yang lebih atas lagi dari pada hak pengesahan.

Hak pengesahan itu hanya mengenai beberapa hal yang ditentukan dalam Undang-undang pokok (pasal 7, 15 ayat 2, 16, 21, 27, 29, 31) sedang hak pembatalan mengenai semua perbuatan-perbuatan (putusanputusan) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah yang bertentangan dengan Undang-undang atau Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Penundaan bersifat sementara mendahului

---

<sup>90</sup> Pasal 18 Undang-Undang nomor 22 Tahun Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya

<sup>91</sup> Penjelasan Pasal 42

kemungkinan tindakan pembatalan. Karena itu semua perkataan "putusan" tersebut dalam pasal 42 diartikan luas. Didalam ayat 1 ada perbedaan antara :

- a. putusan yang bertentangan dengan kepentingan umum; dan
- b. putusan yang bertentangan dengan Undang-undang atau Peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ini untuk mengadakan perbedaan dalam akibatnya, karena dengan pembatalan atas dasar pertentangan kepentingan umum segala akibat yang tidak bertentangan masih bisa berlaku sedangkan jika ada pertentangan dengan Undang-undang atau Peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya batal juga segala akibat yang ditimbulkan karenanya. Yang dapat menunda atau membatalkan putusan-putusan pemerintah daerah otonom itu ialah Dewan Pemerintah Daerah yang setingkat lebih atas atau bagi Propinsi ialah Presiden. Untuk menyempurnakan pengawasan maka didalam pasal 45 ditetapkan bahwa daerah otonom yang bersangkutan harus memberi semua keterangan-keterangan dan penjelasan yang perlu kepada yang berwajib jika diminta. Demikian juga Pemerintah atau pemerintah daerah yang lebih atas (pegawai yang dikuasakannya) dapat mengadakan penyelidikan memasuki kantor-kantor daerah otonom yang bersangkutan guna mengadakan penjelasan dalam archief atau administrasi pemerintahan daerah.

Tabel III.2

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Peraturan Daerah</i>	Pembatalan	1. Tidak diperkenankan diatur sesuatu yang telah diatur dalam Undang-Undang atau pemerintah	Pasal 42

		<p>2. Peraturan Daerah tingkatan lebih atas tidak boleh mengatur hal yang masuk urusan rumah tangga daerah tingkatan lebih rendah</p> <p>3. Peraturan daerah tidak berlaku lagi jika hal yang diatur didalamnya kemudian diatur dalam undang-undang.</p> <p>4. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah atau perda yang lebih tinggi tingkatannya</p>	
--	--	---	--

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Pasal 64 menyatakan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatnya, dipertanggihkan atau dibatalkan bagi Daerah Swatantra Tingkat ke I oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa lain yang ditunjuknya dan bagi lain-lain daerah Dewan Pemerintah. Daerah setingkat lebih atas.

Dalam rangka menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan UUDS 1950, pemerintah menganggap perlu untuk mengundang sebuah peraturan perundang-undangan pemerintah daerah yaitu Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintahan Dearah. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 131 UUDS 1950 yang berbunyi :

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pasal 131 UUDS 1950 ini hanya mengatur dasar-dasar desentralisasinya yang tidak bermakna ganda sebagaimana Pasal 18 UUD 1945, yang selain memuat dasar-dasar desentralisasi juga memuat dasar dasar dekonsentrasi, khususnya yang terdapat dalam batang tubuh dan penjelasannya sebagai berikut:

#### Pasal 65

- (1) Menteri Dalam Negeri atau penguasa lain yang ditunjuknya bertanggungjawab atau membatalkan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dari Daerah-daerah Swatantra Tingkat ke I dan III bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata, Dewan Pemerintah Daerah yang berhak melakukan wewenang itu menurut Pasal 64, tidak melakukannya.
- (2) Pembatalan seperti dimaksud dalam ayat (1) dilakukan setelah mendengar Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, yang berwenang melakukan pembatalan itu.

#### Pasal 66

- (1) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatnya, menghendaki pula dibatalkannya semula akibat dari pada keputusan yang dibatalkan itu, sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.

(2) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan itu.

Putusan penangguhan atau pembatalan termaksud dalam Pasal 64 dan 65 dengan menyebutkan alasan-alasannya dalam tempo lima belas hari sesudah tanggal putusan itu, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Lamanya waktu pertangguhan disebutkan dalam surat ketetapan dan tidak boleh melebihi enam bulan. Pada saat Pertangguhan itu keputusan yang bersangkutan berhenti berlakunya. Apabila dalam tempo tersebut dalam ayat (2) berdasarkan pertangguhan itu tidak ada putusan pembatalan, maka keputusan Daerah yang bersangkutan berlaku.

Untuk kepentingan pengawasan maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh Pemerintah Daerah setingkat di atasnya atau oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa-penguasa lain yang ditunjuknya.

Didalam Penjelasannya dinyatakan : Dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara di dalam suatu Negara Kesatuan pada umumnya haruslah selalu diusahakan tetap terpeliharanya kesatuan itu, sehingga kemerdekaan Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri sekali-kali tidak boleh berakhir dengan rusaknya hubungan negara dan daerahnya.

hubungan yang Harmoni antara Pusat dan Daerah harus tetap ada dan terpelihara, dan di dalam Negara dengan pemerintahan yang didesentralisir, maka pengasan inilah yang merupakan jalan yang terpenting untuk menjamin

terpeliharanya harmoni itu. Menilik sifatnya, pengawasan ini dapat terbagi dalam dua jenis pengawasan:

- a. pengawasan preventief;
- b. pengawasan represif.

Instansi yang berhak untuk membatalkan atau menunda suatu putusan daerah terutama diletakkan kepada instansi setingkat lebih atas (Lihat pasal 64). Karena Pemerintah Pusat adalah penanggung jawab terakhir mengenai segala hal yang berhubungan dengan soal-soal pemerintahan daerah hal mana dicantumkan dalam pasal 69, maka dalam pasal 65 diberi kemungkinan kepada Pemerintah Pusat untuk mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dari Daerah-daerah Swantara tingkat ke-II dan ke-III yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata, Dewan Pemerintah Daerah yang berhak melakukan wewenang itu menurut pasal 64 tidak melakukannya.

Selanjutnya cara-cara pengawasan yang belum diatur dengan undang-undang ini, akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (periksa pasal 69). Yang dimaksud dengan penguasa dalam pasal-pasal 64, 65 dan 68 ialah pegawai Pemerintah Pusat atau Dewan Pemerintah Daerah Tingkat ke-I dan II, yang bertindak atau atas nama Menteri Dalam Negeri. Dalam pasal 66 diatur akibat-akibat pembatalan sesuatu keputusan Daerah karena:

- a. bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi;
- b. bertentangan dengan kepentingan umum.

Hal di atas ini dalam Undang-undang R.I. No. 22 tahun 1948 ataupun dalam Undang-undang N.I.T. No. 44 tahun 1950 tidak diatur dalam undang-undangnya sendiri, hanya dalam penjelasan Undang-undang R.I. No. 22 tahun 1948 terdapat ketentuan sebagai tercantum dalam pasal 66 ini. Oleh karena hal itu merupakan ketentuan pokok, maka lebih pada tempatnya, apabila hal itu dimuat dalam undang-undangnya sendiri dan tidak cukup dalam penjelasan saja.

**Tabel III.3**

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah</i>	Pembatalan	Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi	Pasal 2

#### 4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Dengan berlakunya undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini, maka diharapkan akan dapat diakhiri kesimpangsiuran di bidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan Pemerintahan Daerah berhubung dengan itu maka untuk menghindarkan kesimpang-siuran wewenang antara Daerah satu dengan Daerah lain yang lebih tinggi atau lebih rendah tingkatannya, begitu pula antara Daerah dan Negara, perlu diadakan ketentuan-ketentuan lain untuk memelihara dan menyalurkan hubungan yang baik dan harmonis antara Daerah-daerah satu dengan yang lainnya dan antara Daerah dan Negara, yaitu:

- a. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum;
- b. Peraturan Daerah tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya,
- c. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah bawahan dalam wilayahnya;

Suatu Daerah dengan Peraturan Daerah dapat memisahkan sebagian atau seluruh urusan-urusan tertentu dari urusan rumah-tangganya untuk diatur dan diurus sendiri oleh Daerah tingkat bawahan yang ada dalam wilayah Daerahnya. Peraturan tersebut dalam tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

#### Pasal 80

Keputusan-keputusan Pemerintah Daerah jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

#### Pasal 82

- (1) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya, menghendaki pula dibatalkannya semua akibat dari keputusan yang dibatalkan itu, sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.
- (2) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum itu

Namun demikian, keputusan-keputusan Pemerintah Daerah ini, baik Peraturan Daerah maupun keputusan lain, bila bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan-peraturan perundangan lain yang lebih tinggi tingkatannya, dapat dipertanggunghkan dan/atau dibatalkan. Pertanggunghkan atau pembatalan keputusan Daerah itu dilakukan oleh:

- a. Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Keputusan-Keputusan Daerah Tingkat I; dan
- b. Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

Apabila Kepala Daerah yang setingkat lebih atas dimaksud tadi, tidak menjalankan wewenangnya, misalnya Kepala Daerah Tingkat I tidak menjalankan wewenangnya untuk mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II, maka Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan Pemerintah Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan-peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya itu.

Sistem pengawasan secara bertingkat ini, yang dapat dikoreksi dengan pengawasan langsung oleh Pemerintah Pusat sendiri, jika pengawasan yang diletakkan dalam tangan Kepala Daerah Tingkat lebih atas tidak berjalan lancar, dengan adanya struktur dan sistem Pemerintahan Daerah yang menimbulkan kesukaran dan kesulitan seperti dimasa-masa yang lampau, justru oleh karena Kepala Daerah yang sekarang ini bukan saja merupakan alat Pemerintah Daerah yang tidak saja memegang pimpinan kuasa eksekutif tetapi oleh karena juga Kepala Daerah itu merupakan alat Pemerintah Pusat.

Kepala Daerah dalam kedudukannya yang demikian ini, sebagai pemegang dan pelaksana kebijaksanaan politik Pemerintah Pusat dalam pengurusan dan pengaturan kepentingan rakyat dalam Daerahnya serta dalam membina urusan-urusan yang termasuk rumah tangga Daerahnya, banyak dapat mempengaruhi keadaan dan apriori dapat menghindarkan keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang akan bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan-peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya dan yang oleh karenanya dapat dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Kepala Daerah tingkat atasan atau oleh Menteri Dalam Negeri.

Menurut struktur Pemerintahan Daerah sekarang ini, pengawasan represif sebagaimana halnya dengan pengawasan preventif, tidak akan menimbulkan banyak kesukaran dan kesulitan lagi seperti zaman dahulu. Pengawasan repressif ini diatur dalam pasal 80 sampai dengan pasal 83. BAB VII, Bagian II menyatakan Pengawasan ini dilakukan secara bertingkat, yang bilamana teknis tidak dapat berjalan lancar, masih membuka pintu bagi Pemerintah Pusat untuk bertindak korektif, yaitu terhadap Daerah Tingkat II dan III, dengan jalan melakukan sendiri hak pengawasan itu secara langsung.

Pembatalan lazimnya didahului dengan keputusan pertanggungjawaban, akan tetapi dapat pula dilakukan secara langsung tidak usah melalui tingkat pertanggungjawaban terlebih dahulu Keputusan pembatalan dalam waktu 15 hari sesudah tanggal keputusan pembatalan yang bersangkutan diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Pertanggungjawaban dan pembatalan dilakukan atas dasar dua faktor yaitu:

- a. pertentangan dengan peraturan-peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya dan
- b. pertentangan dengan kepentingan umum.

Tabel III. 4

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Peraturan Daerah</i>	Pembatalan	Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi	Pasal 80

#### 5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Didalam Undang-undang No. 5 tahun 1974, prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya telah ditinggalkan dan diubah menjadi prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi bukan sekedar pelengkap terhadap asas desentralisasi, tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Selain itu yang menarik dari UU ini adalah dari penamaan judul tentang "Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah". Penamaan yang terdapat dalam UU pemerintah daerah yang pernah berlaku sejak tahun 1948 bernama UU tentang Pokok Pemerintah Daerah, tanpa imbuhan "Di" untuk menunjukkan bahwa UU ini tidak semata-mata mengatur mengenai desentralisasi, dengan kata lain tidak hanya mengatur tentang pemerintahan otonom dan medebewind juga mengatur

tentang pemerintahan dekonsentrasi. Didalam batang tubuh dapat dilihat dalam BAB III tentang daerah otonom sebagai berikut:

Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah tingkat bawahnya.

Bentuk Peraturan Daerah ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

Pasal 69

- (1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan, dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah 3 (tiga) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut, pejabat yang berwenang tidak mengambil sesuatu keputusan
- (2) Jangka waktu 3 (tiga) bulan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, oleh pejabat yang berwenang dapat diperpanjang 3 (tiga) bulan lagi, dengan memberitahukannya kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berakhir.
- (3) Penolakan pengesahan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, oleh pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasannya.

Implementasi paradigma sentralistik di bidang politik dan pemerintahan telah melahirkan otonomi daerah diberikan secara penuh pada era reformasi, birokrasi pada tiap level pemerintahan daerah mengandung dua makna. *Pertama*, nuansa otoritarianisme memang diberi ruang untuk kepala daerah. Indikasi ini bisa dilihat

pada ketidakberdayaan institusi kontrol, baik yang berasal dari DPRD, maupun kelompok-kelompok “oposisi” di luar institusi formal. *Kedua*, kepala daerah, baik tingkat I maupun tingkat II, lebih berperan sebagai wakil Pemerintah Pusat daripada Pemerintah Daerah itu sendiri. Artinya, penyerapan aspirasi masyarakat kurang dianggap penting. Petunjuk dari pusat, seperti istilah petunjuk teknis, petunjuk pelaksana, lebih diutamakan dan melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya bidang regulasi yang bersifat lokal. Pengawasan Represip terlihat dalam Pasal 70 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah Tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

Tabel III.5

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Peraturan Daerah</i>	Pembatalan	1. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi	Pasal 70

		2.Perda tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam perUUan yang lebih tinggi tingkatannya	
--	--	---	--

## 6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, karena Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan kata lain perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ke Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah perubahan dari penyerahan urusan ke pengakuan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya. Dalam konteks pengawasan peraturand aerah disebutkan didalam batang tubuh dalam rangka pembinaan, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab;
- c. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota

Didalam Pasal 114 menyebutkan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah.

Tabel III.VI

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok Pemerintahan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Peraturan Daerah</i>	Pembatalan	1.Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi 2.Perda tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam perUUan yang lebh tinggi tingkatannya	Pasal 70

#### 7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Tiga alasan utama mengenai perubahan atau revisi secara mendasar terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yaitu :

- a. Alasan hukum berupa amandemen kedua, khusus terhadap Pasal 18 UU RI tahun 1945.
- b. Alasan administratif berupa keadaan ”terlampau luasnya rentang kendali antara pemerintah pusat terhadap kabupaten / kota.
- c. Alasan empiris berupa keadaan / kejadian timbulnya masalah aktual yang dapat mengganggu kegiatan berbangsa serta pemerintahan dengan berbagai problematika Otonomi Daerah.

Semua kewenangan pemerintah daerah pada prinsipnya merupakan kewenangan dalam rangka desentralisasi dan sebagian dalam rangka tugas

pembantuan. Demikian juga makna desentralisasi tidak lagi dalam pemahaman administratif tetapi dalam konteks politis, dimana pemerintah daerah kabupaten dan kota berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas inisiatif dan kekuatan sendiri.

Pengujian perda oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah executive review lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah. Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, Undang-Undang Nomor .32 Tahun 2004 memberi perintah bahwa perda yang dibuat oleh DPRD bersama Kepala Daerah agar disampaikan kepada pemerintah paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Terkait pembatalan Perda, Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” didalam batang tubuh bagian bentuk pengawasan Peraturan Daerah pada evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD yang diatur didalam pasal 185 sebagai berikut:

- (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD

bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (Ranperda), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh

Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

- b. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Tabel III.7

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Jenis Peraturan	Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<i>Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah</i>	Preventive	1. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi 2. tidak bertentangan dengan kepentingan umum	Pasal 185

### **B. Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pembatalan Perda menjadi instrumen Pemerintah dalam menjalankan deregulasi untuk menghapus perda bermasalah muncul akan semakin tidak terkontrolnya produksi Perda yang berpotensi menimbulkan kontroversi dan menghambat pembangunan. Sebenarnya mekanisme pembatalan Perda bukan satu-satunya prosedur yang dapat dijalankan Pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap Perda. Pengawasan yang berujung pada pembatalan perda merupakan bentuk pengawasan represif. Sementara itu, Undang-Undang Pemda juga mengenal pengawasan preventif. Pasal

242 dan Pasal 243 Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur kewajiban melakukan register perda yang sudah disetujui bersama antara kepala daerah dengan DPRD. Proses ini bisa dijadikan sebagai tahapan bagi pemerintah untuk melakukan koreksi terhadap rancangan perda. Selain itu, bagi rancangan perda tertentu yaitu APBD, pajak, retribusi dan tata ruang, Undang-Undang Pemda juga mengatur bahwa rancangan tersebut harus diajukan kepada Pemerintah untuk dievaluasi. Proses register Perda dan evaluasi untuk empat jenis perda tersebut harus dijadikan peluang bagi Pemerintah untuk mengawasi kualitas perda. Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan penataan ulang pelaksanaan pengawasan preventif ini. Memang kekuatan pengawasannya tidak seperti sebelumnya yang sampai pada kewenangan untuk membatalkan. Akan tetapi model pengawasan preventif ini juga yang dikehendaki oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah. didalam batang tubuh diatur beberapa pasal sebagai berikut bahwa didalam Pasal 242 ayat 3 Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda.

Bentuk dari keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terutama dalam menjalankan kewenangan pembentukan peraturan daerah, adalah adanya mekanisme pengawasan perda oleh pemerintah. Sebagai negara kesatuan, fungsi pengawasan di Indonesia sudah ada dari awal kemerdekaan, tetapi dalam konteks dan lingkup yang berbeda di antara ketentuan yang mengatur. Perbedaan itu juga terjadi pada perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir. Perbedaan yang dapat dikatakan cukup mendasar, walaupun tetap berada pada lingkup otonomi daerah. Didalam Pasal 245 menyebutkan bahwa Rancangan

Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Pembatalan Perda yang berbunyi Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri.

Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Proses pembentukan perda pun mensyaratkan partisipasi masyarakat, berbeda dengan proses pembentukan peraturan menteri. Pilihan kebijakan dengan menempatkan menteri sebagai aktor yang dapat mengeluarkan keputusan untuk

membatalkan suatu perda semakin mengindikasikan bahwa posisi pemerintah pusat sangat kuat terhadap Pemerintah Daerah. dalam Pasal 251 Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuanperaturan perundang-undangan yang lebih tinggi,kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan Bupati/Walikota.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam dikenai sanksi. sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sanksi administratif dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota.

Penyerahan kewenangan kepada daerah yang berdasarkan urusan urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan dan pembentukan produk hukum tingkat daerah. Berkaitan dengan itu bahwa kewenangan membentuk produk hukum dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan undang-undang yang

dibentuk untuk mengatur tentang tugas dan wewenang serta susunan Pemerintahan Daerah, baik daerah tingkat Provinsi maupun daerah Kabupaten dan Kota, yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang mengatur lebih lanjut amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 di atas semakin jelas menekankan pada sistem otonomi daerah semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Solichin Abdul Wahab, hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat didalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya dan itu bukanlah partisipasi, tetapi mobilisasi, juga secara aktif dimana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar dapat tercapai<sup>92</sup>.

Jenis pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern di sini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis administrasi atau disebut pula *built in control*. Dan jenis kontrol yang kedua adalah kontrol yang bersifat

---

<sup>92</sup> Solichin, A, Wahab, 2015, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, Untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya, Penerbit SIC, hlm. 23

eksternal, yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan atau yudisial kontrol dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah. Di samping itu kontrol yang dilakukan melalui *yudicial* atau kontrol eksternal mengandung kelemahan, dikarenakan Mahkamah Agung tidak dapat secara aktif mengontrol Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan sebelum ada permohonan.

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pengawasan terhadap Pemerintah daerah. Pengawasan tersebut dapat dibedakan dari objek dan sifatnya. Pengawasan bila dilihat dari objeknya terdiri dari pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, hal tersebut tertuang di dalam Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila pengawasan tersebut dilihat dari sifatnya terdiri dari pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan preventif terdapat pada proses evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sedangkan pengawasan represif terdapat pada mekanisme klarifikasi pada Perda. Mekanisme evaluasi sering disebut juga *executive preview* sedangkan mekanisme klarifikasi disebut *executive review*. Mekanisme evaluasi diatur oleh Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang produk hukum daeran tepatnya dari Pasal 91 sampai dengan Pasal 99, sedangkan mekanisme klarifikasi diatur dari Pasal 86 sampai dengan Pasal 99. Proses evaluasi dan klarifikasi

bertujuan untuk menjaga agar muatan Perda tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundanganundangan yang lebih tinggi.

Menurut Pasal 91 Ayat (1) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 khusus untuk Perda tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, dan Tata Ruang sebelum diklarifikasi terlebih dahulu dilakukan evaluasi. Menurut Pasal 1 Angka (20) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda dan rancangan perkara untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah dalam hal kontrol internal yang dilakukan oleh Menteri dan Gubernur merupakan upaya untuk menutupi kelemahan-kelemahan tersebut<sup>93</sup>.

Tabel III. 8

Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah	Jenis Pengawasan	Indikator Pengawasan	Ket
<i>Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah</i>	Pembatalan	1. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi 2. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum 3. tidak bertentangan dengan ketertiban umum/kesusilaan	Pasal 251

### C. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>93</sup>Bagir Manan. Risalah Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perkara Nomor 66/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Serta Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Mendengarkan keterangan DPR dan Ahli yang dihadirkan Mahkamah Konstitusi (vi) Mendengarkan keterangan DPR, Ahli Pemohon, dan Ahli yang dihadirkan Mahkamah Konstitusi (iv). Hal 5

Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2016 tentang dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri dalam hal membatalkan Perda provinsi, dan gubernur dalam hal membatalkan Perda kabupaten/kota, senyatanya tidak terbatas hanya pada Perda provinsi atau kabupaten/kota yang melibatkan unsur Pemerintah Pusat untuk mengevaluasi dan memberikan persetujuan atas Perda terkait RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, tetapi juga untuk semua Perda provinsi atau kabupaten/kota dengan materi yang menyentuh kerukunan antar warga masyarakat, akses terhadap pelayanan publik, ketentraman dan ketertiban umum, kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan serta gender yang merupakan bagian terpenting dari kearifan lokal kehidupan masyarakat timur.

Sebagai pelaksana dari urusan pemerintahan konkuren, gubernur yang dalam ketentuan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebut sebagai wakil dari pemerintah pusat, serta bupati/wali kota yang kedudukannya merupakan bagian dari pemerintahan daerah tingkat provinsi. Maka, Perkada yang dibuat dan diundangkan oleh gubernur atau bupati/wali kota, tidaklah memiliki kedudukan yang sama dengan Perda provinsi atau kabupaten/kota yang diundangkan atas persetujuan bersama antara gubernur atau bupati/wali kota dengan DPRD tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Oleh karenanya, *executive review* yang dimiliki gubernur terhadap Perda pada tingkat provinsi adalah dalam bentuk perubahan atau pembatalan oleh gubernur dengan DPRD tingkat provinsi atas

muatan materi yang dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, berdasarkan hasil evaluasi dari menteri terhadap rancangan Perda provinsi. Demikian juga terhadap rancangan Perda pada tingkat kabupaten/kota, yang setelah di evaluasi oleh gubernur, apabila ditemukan muatan materi yang dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka Perda dimaksud diubah atau dibatalkan bersama-sama bupati/wali kota dengan DPRD tingkat kabupaten/kota<sup>94</sup>.

Dalam Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU 23/2014, secara tegas hanya diakui penyelenggara pemerintahan daerah pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota, sebagai satu-satunya subyek hukum yang dapat mengajukan keberatan kepada Menteri terhadap keputusan pembatalan Perda tingkat kota/kabupaten atau peraturan bupati/wali kota oleh Gubernur. Serta demikian juga terhadap pengajuan keberatan kepada Presiden terhadap keputusan pembatalan Perda tingkat provinsi atau peraturan gubernur oleh Menteri.

Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi, “Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima”.

Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, berbunyi, “Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah

---

<sup>94</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/XIV/2016 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima”.

Kewenangan pengawasan pembentukan perda yang dimiliki oleh pemerintah dimungkinkan untuk berakhir kepada pembatalan atau revisi terhadap substansi perda bersangkutan. Bahwa ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan batasan waktu pengajuan keberatan, yaitu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda tingkat provinsi atau peraturan gubernur oleh Menteri, dan Perda tingkat kota/kabupaten atau peraturan bupati/wali kota oleh gubernur. Sehingga apabila setelah 14 hari, gubernur tidak mengajukan keberatan kepada Presiden terhadap pembatalan Perda tingkat provinsi atau peraturan gubernur oleh Menteri, demikian juga bupati/wali kota tidak mengajukan keberatan kepada Menteri terhadap pembatalan Perda tingkat kabupaten/kota atau peraturan bupati/wali kota oleh Gubernur, maka secara pasti keputusan pembatalan Perda tingkat provinsi atau kabupaten/kota, dan peraturan gubernur atau bupati/wali kota, telah final dan tidak lagi dapat dianggap memerlukan persetujuan, akibat dari tidak digunakannya hak yang diberikan oleh undang-undang kepada gubernur atau bupati/wali kota.

Didalam petium menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”* bertentangan

dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, Perda Provinsi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Menteri ke Mahkamah Agung.

Pasal 251 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, Perda Provinsi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Menteri ke Mahkamah Agung.

Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”* bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Gubernur ke Mahkamah Agung.

Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dapat diajukan keberatan oleh Gubernur ke Mahkamah Agung.

Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima”* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jika dimaknai meniadakan hak setiap orang atau badan hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara untuk mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah.

Pasal 251 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) yang menyatakan, *“Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima”* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat jika dimaknai meniadakan hak setiap orang atau badan hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara untuk mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah.

Jika terdapat hubungan atasan-bawahan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah apakah hal ini berlaku juga terhadap Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah. demikian bagaimana konsekuensi hukum atas Peraturan Daerah. Berdasarkan ketentuan diatas, DPRD Kabupaten/Kota merupakan unsur penyelenggaraan Pemerintahan di daerah. Akan tetapi, jika dilihat Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan hak-hak DPRD memiliki kesamaan dengan DPR. Dengan kata lain DPRD merupakan lembaga legislatif daerah. Hal ini semakin menegaskan Peraturan Daerah merupakan Peraturan yang dibentuk oleh dua lembaga yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Artinya Peraturan Daerah merupakan produk legislatif pada tingkatan Daerah.

Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- (1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah Kabupaten/Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:
  - a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah Kabupaten/Kota;
  - b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya;
  - c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya;
  - d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
  - e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
  - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
  - g. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota; dan
  - h. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Atas dasar tersebut Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan dan menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah selanjutnya diatur lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, selanjutnya disebut dengan UU No.23/2014). Dalam undang-undang tersebut terdapat pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah atau daerah otonom dalam diberikan hak serta wewenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri dengan berdasarkan aspirasi dari masyarakat.

Peraturan Daerah adalah salahsatu produk hukum yang dibuat secara bersama-sama oleh Pemerintahan Daerah. Pada tingkatan Provinsi, Peraturan Daerah dibentuk oleh Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah dibentuk oleh Bupati/Wali Kota bersama dengan DPRD Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah sebagaimana peraturan hukum pada umumnya, berlaku secara umum serta mengikat untuk masyarakat tanpa terkecuali. Sebagai hasil karya yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah sudah seharusnya dapat mengarahkan masyarakat menjadi lebih baik. Subtansi dari Peraturan Daerah itu sendiri memuat penjabaran Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan umum serta menampung kekhususan dari masing-masing daerah.

**D. Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/XIV/Tahun 2016 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pembinaan dan Pengawasan Peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/XIV/Tahun 2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Paulus Effendi Lotulung, ditinjau dari segi kedudukan dari badan / organ yangmelaksanakan kontrol itu terhadap badan / organ yang dikontrol, dapat dibedakan antara jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris / struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri contohnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis, sebaliknya kontrol ekstern adalah pengawasan yang

dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris / struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. misalnya kontrolpolitik yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga<sup>95</sup>.

Dari segi waktu dilaksanakan suatu kontrol / pengawasan dapat dibedakan di dalam 2 jenis kontrol yaitu yang disebut kontrol a-priori dan kontrol a-posteriori, kontrol a-priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yangpengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah / mengindari terjadinya kekeliruan. Sedangkan kontrol aposteriori adalah bilamana pengawasan itu baruterjadi sesudah dikeluarkannya keputusan /ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinyatindakan / perbuatan pemerintah. Dengan kata lain arti pengawasan disini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru<sup>96</sup>.

Politik hukum pengawasan Peraturan Perundang-undangan bekerja atas dasar adanya hirarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian suatu Peraturan Perundang-undangan dapat diuji apabila materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi. Oleh karena itu pembatalan yang dilakukan dengan berdasarkan atas kepentingan umum dan kesusilaan lebih bermuatan sosiologis. Dengan kata lain mengikuti perkembangan masyarakat Daerah masing-masing dalam menilai kebutuhannya. Jika dilihat saat ini mengenai perkembangan masyarakat daerah sudah semakin sadar akan

---

<sup>95</sup> Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.242 – 243.

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm. 246.

hak-haknya. Untuk itu kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Negara melalui Peraturan Perundang-undangan sudah seharusnya mendukung perkembangan Daerah bukan semakin membatasi kebebasan masyarakat Daerah dalam berkembang.

Dengan kata lain semakin menguatkan Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerahnya masing-masing. Ontologi dari setiap Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah termasuk adanya pengawasan mencerminkan politik hukum yang merupakan sikap Pemerintah yang didasarkan pada prinsip Negara Kesatuan. Politik hukum pengawasan ini terkait dengan pengawasan terhadap Perda maupun pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Politik hukum pengawasan ini akan menentukan sikap Pemerintah yang lebih didasarkan pada pendekatan Pemerintahan yang kuat (*strong government*), keamanan nasional (*nationality stability*), maupun Pemerintahan yang demokratis yang merupakan landasan politik Perundang-undangan<sup>97</sup>.

Pilihan Peraturan Daerah untuk dibatalkan oleh Pemerintah Pusat di dasarkan pada asumsi Presiden yang memiliki kewenangan dan pembatalan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung pasif<sup>98</sup>. Disinilah terjadi pergeseran politik hukum pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan uraian diatas, pergeseran kewenangan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Gubernur melalui fungsinya sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah tidak diarahkan untuk penguatan otonomi Daerah (desentralisasi) justru mengakibatkan adanya Sentralisasi kekuasaan. Mahkamah Konstitusi yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri

---

<sup>97</sup> Victor Juzuf Sedubun. Indikator “Bertentangan Dengan Kepentingan Umum” Sebagai Dasar Pembatalan peraturan Daerah. [http://fhukum.unpatti.ac.id/templates/bee2\\_20/favicon.ico](http://fhukum.unpatti.ac.id/templates/bee2_20/favicon.ico). Di akses pada tanggal 29. September 2019 pukul 17.05

<sup>98</sup> Keterangan Pemerintah. Dalam Risalah Sidang Perkara Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perkara NOMOR 66/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Serta Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Mendengarkan Keterangan Presiden, DPR, dan Ahli yang diadipkan Mahkamah Konstitusi, hlm. 16.

(Mendagri) membatalkan peraturan daerah, baik tingkat Kabupaten maupun Provinsi. Sebab, hal itu akan mempersulit Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menertibkan perda yang dinilai bermasalah. saat ini Indonesia memiliki 34 provinsi dan lebih dari 508 Kabupaten/Kota. Masing-masing daerah pasti membuat perda. Adapun mekanisme pembatalan perda bisa dilakukan melalui uji materi ke Mahkamah Agung (MA). Dengan pengandaian banyaknya perda yang dibuat oleh daerah, hal tersebut membuat MA tidak bisa menanganinya secara maksimal.

Sementara itu terkait dengan pengujian terhadap peraturan daerah, jika kewenangan untuk menguji peraturan daerah diberikan kepada Mahkamah Agung, berarti Peraturan Daerah mutlak dilihat hanya sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang. Karena itu, terlepas dari kenyataan bahwa peraturan daerah tersebut juga merupakan “*legislative acts*”, tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujian atasnya mutlak hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun demikian, apabila kewenangan untuk menguji peraturan daerah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka bentuk dan substansi peraturan daerah itu harus dilihat sebagai undang-undang dalam arti yang luas. Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 hanya menyebut “undang-undang” dengan huruf kecil. Artinya, kualifikasi “undang-undang” dimaksud belum dirinci. jika ditafsirkan bahwa dalam kata “undang-undang” tersebut dapat tercakup juga pengertian “undangundang dalam arti materiel” (*wet in materiele zin*), maka niscaya substansi peraturan daerah dapat dilihat sebagai “*wet in materiele zin*” yang berbaju Peraturan Daerah<sup>99</sup>. Beberapa hal yang menjadi pertimbangan apabila dilakukan pengujian Peraturan Daerah di

---

<sup>99</sup> Jimly Assididqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 110-111.

Mahkamah Agung terkait dengan sifat mahkamah agung yang pasif dalam menguji Peraturan Daerah hal yang diperhatikan sebagai berikut:

1. Tidak ada batas waktu proses penyelesaian perkara pengujian

Mahkamah Agung berkewajiban memproses permohonan pengujian peraturan perundang-undangan paling lama 14 hari kerja sejak permohonan diterima. Akan tetapi hukum acaranya tidak membatasi waktu penyelesaian permohonan sampai dikeluarkannya putusan. Penentuan batas waktu menjadi penting karena putusan pada suatu aturan yang dianggap bertentangan dengan peraturan di atasnya membutuhkan kepastian. Tidak jelasnya kepastian penyelesaian permohonan pengujian di Mahkamah Agung dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan. Selain perlu membangun dan mengembangkan sistem acara pengujian peraturan perundang-undangan yang terbuka, Mahkamah Agung juga perlu memberikan kepastian waktu penyelesaian permohonan dan disertai dengan informasi dan akses yang mudah terhadap perkembangan proses pengujian.

2. Putusan MA tidak bisa langsung berlaku

Putusan Mahkamah Agung yang membatalkan suatu ketentuan tidak langsung berlaku sejak putusan itu dibacakan, yang mana tercermin dari ketentuan dalam Perma yang mengatur hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat, bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan beralasan oleh karena peraturan tersebut dinilai bertentangan dengan undang-undang atau peraturan di atasnya, maka Mahkamah mengabulkan permohonan tersebut.

Dalam putusannya, Mahkamah Agung menyatakan peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah atau tidak berlaku untuk umum serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera mencabutnya. Mahkamah Agung mengirimkan salinan Putusan kepada para pihak, dan dalam waktu 90 hari setelah salinan Putusan dikirim kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik terkadang Pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum<sup>100</sup>. Skema pelaksanaan putusan hasil pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung tidak menunjukkan asas kepastian, karena membutuhkan tindakan dari Pejabat lain. Putusan pengadilan seharusnya berlaku sejak diputuskan, dan mengikat para pihak sejak saat itu juga. Adanya jeda berlakunya Putusan Mahkamah Agung berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat yang terkait, dan mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat kepada institusi peradilan.

### 3. Beban Biaya untuk Proses Pengujian

Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung dibebani biaya, sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah)<sup>101</sup>. Adanya beban biaya juga tidak sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung. Peraturan Mahkamah Agung menyatakan, bahwa Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dengan menerapkan

---

<sup>100</sup> Pasal 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

<sup>101</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2012 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya

ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang Pengawasan dan pembinaan Peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk melaksanakan pembinaan disebutkan pasal 1 angka 17 yang menyebutkan Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

**E. Evaluasi dan Klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah dalam rangka pengawasan dan pembinaan peraturan daerah sebagai Ketentuan Lebih Lanjut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Angka 17 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan defenisi tentang evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. proses tahapannya Evaluasi dilakukan terhadap materi muatan, teknik penyusunan, dan bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Dan, dilakukan terhadap Rancangan Peraturan yang berkaitan dengan: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah

Akibat Evaluasi Perda Terhadap Perda yang telah dievaluasi, kepala daerah harus melakukan penyempurnaan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya hasil evaluasi. Sementara jika kepala daerah tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi menjadi Peraturan Daerah Provinsi, pembatalan Peraturan Daerah Provinsi tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam ilmu hukum, dikenal adanya tiga bentuk keputusan hukum. Pertama, adalah keputusan yang bersifat mengatur, dinamakan peraturan (regeling), isinya mengatur tentang kepentingan umum, baik hubungan antar warga Negara, maupun hubungan antara organ Negara dengan warga negara. Kedua, keputusan yang bersifat ketetapan administrative dinamakan keputusan (beschikking), isinya bersifat tidak mengatur, melainkan bersifat memutuskan dalam menetapkan berlaku tidaknya sesuatu, memutuskan sah tidaknya sesuatu dan sebagainya. Dan ketiga, keputusan yang bersifat menghakimi dinamakan putusan (vonis). yaitu keputusan untuk menetapkan suatu hasil pemeriksaan perkara, yang lazimnya dilakukan oleh lembaga judicial.

Selanjutnya dengan merujuk pada Teori Hans Kelsen yang membedakan antara “*general and abstract legal norm*” dan “*concrete and individual legal norm*”, maka ditemukan bahwa norma hukum konkrit dan individual (*concrete and individual legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang berlaku untuk subyek, ruang dan waktu. Artinya, norma hukum konkrit dan individual berbicara tentang satu subyek (individu) yang berlaku pada ruang dan waktu tertentu (konkrit). Keputusan seperti ini biasanya dipakai dalam keputusan administratif (*beschikking*) dan putusan hasil sidang perkara (Vonis). Sedangkan, norma hukum umum dan abstrak (*general and abstract legal norm*) merupakan suatu ketetapan yang berisi norma hukum yang

berlaku untuk subyek, ruang, dan waktu yang bersifat umum. Artinya norma hukum umum dan abstrak berbicara tentang subyek yang banyak (abstrak) dan berlaku pada ruang dan waktu yang masih umum (*general*).

Norma hukum seperti ini diterapkan dalam keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*). Terhadap Peraturan Daerah yang bermasalah tersebut dapat dilakukan eksekutif review oleh pemerintah dengan melihat apakah Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kedua hal tersebut maka terhadap Peraturan Daerah tersebut dapat dicabut dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan hanya dimiliki oleh hakim, tapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain hak menguji yang dimiliki hakim juga terdapat hak yang dimiliki eksekutif. Merujuk Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Ayat (1), disebutkan bahwa: “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.” Dilanjutkan Ayat (2) bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sesuai pada Ayat (1), maka gubernur mempunyai tugas di antaranya Poin e, yakni: “Melakukan pengawasan terhadap Perda.” Pada poin di atas jelas bahwa pembatalan Perda dan Perkada di tingkat Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Namun, apabila Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan

bupati/wali kota (Perkada) yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Ketentuan peraturan yang lain yakni bahwa didalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Pasal 1 angka 18 menyebutkan bahwa Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi didalam batang tubuh Pasal 131 dan pasal 133 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 yang menyatakan Gubernur menyampaikan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang dalam negeri membentuk tim klarifikasi yang unsur keanggotaannya terdiri atas:

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri;
- dan
- b. Kementerian/Lembaga terkait.

Pasal 133

- (1) Tim klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132 melakukan klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur.
- (2) Hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang:
  - a. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
  - b. bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi pernyataan telah sesuai. Dalam hal hasil klarifikasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf b, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri menerbitkan surat kepada Gubernur yang berisi rekomendasi agar Pemerintah Daerah Provinsi melakukan penyempurnaan Peraturan Daerah Provinsi melakukan pencabutan Peraturan Daerah Provinsi.

Dalam rangka evaluasi dan klarifikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia terhadap Rancangan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau telah melakukan konsultasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Pengelolaan Zakat, hasil dari konsultasi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tersebut menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Zakat tersebut tidak dapat dilanjutkan pembahasannya untuk disahkan sebagai Peraturan Daerah karena berdasarkan kewenangan yang diatur didalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak

menyebutkan Pemerintah Daerah provinsi diberikan kewenangan dan urusan untuk mengatur tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat dan Masyarakat Hukum Adat dengan hasil rapat konsultasi tersebut dapat dilanjutkan pembahasannya dan disesuaikan dengan kewenangnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>102</sup>.

Berdasarkan Pasal 128 Peraturan Pemerintah nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Tata Tertib harus dikonsultasikan ke Kementerian Dalam Negeri, Pada tahun 2018 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau telah melakukan Konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri terkait Rancangan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan hasil dapat dilakukan pengesahan dengan catatan beberapa pasal disarankan untuk dihapus dan disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Berita Acara Rapat Konsultasi DPRD Provinsi Riau tanggal 6 Juni 2017

<sup>103</sup> Notula Rapat antara Kementerian dalam Negeri dengan Pansus Rancangan Peraturan DPRD tentang Tatta Tertib tanggal 23 Juni 2018

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah kami uraikan hal-hal diatas maka kami simpulkan sebagai berikut :

1. Sejak Undang-Undang Pemerintah Daerah dibentuk mulai Undang-Undang nomor 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah . Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah Undang-Undang 22 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dan Terakhir adalah Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah mengatur pengawasan dan pembinaan produk hukum daerah atau peraturan daerah secara *preventive* maupun *represif* atau pembatalan Peraturan Daerah. Pengawasan pemerintah terhadap perda dalam bentuk pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif bersifat struktural dan spesifikasi karena sebelumnya ditetapkan keputusan – keputusan mana saja yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkah lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengesahan itu ialah persetujuan atau rancangan usulan yang di ajukan oleh

pemerintah daerah. Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan yang mempunyai akibat hukum yakni pembatalan peraturan daerah.

2. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah membatalkan kewenangan Pasal 251 pasal 252 dan pasal 253 yang berkenaan dengan kewenangan Pemerintah Daerah untuk membatalkan peraturan daerah Pada pengawasan Perda ada dua jenis Pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dikenal istilah *executive preview* terdapat pada proses evaluasi pada Raperda tentang APBD, pajak dan retribusi daerah, dan tata ruang. Pengawasan represif yang dikenal dengan istilah *executive review* terdapat pada proses klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh gubernur dengan berkoordinasi dengan Menteri dalam Negeri. Pengaturan proses executive review tersebut diatur dalam Pasal 145 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. pasal 131, 132, dan 133 Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 80 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya Pemerintah Pusat yang dalam hal ini adalah Kementrian Dalam Negeri melakukan dalam hal memperjelas proses *executive review* pada Perda Provinsi Kabupaten/Kota, khusus pada hasil klarifikasi yang merekomendasikan dilakukannya penyempurnaan dan/atau pencabutan terhadap Perda. Tidak adanya payung hukum dalam prsoses penyempurnaan menyebabkan keberadaan proses penyempurnaan menjadi tidak ada kepastian hukum.
2. Pada tahap evaluasi dan klarifikasi Peraturan Daerah mestinya Kemendagri mengatur dengan jelas mengenai sanksi dan batasan waktu gubernur dalam

melakukan proses evaluasi dan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota agar terwujudnya kepastian hukum.



## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku-buku

Abdul Ghofir Karim, 2000, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Abdul Latif, hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.

Agussalim Andi Gadjong, 2005, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia

Andi Mallarangeng, dkk, 1999, *Otonomi Daerah Prospektif Teoritis dan Praktis*, Yogyakarta: Bigraf Publishing.

A. Oka Mahendra., 2006, *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Departemen Hukum dan HAM RI.

Armen Yasir, 2013, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung, PKKPUU FH Unila.

Bagir Manan, 1991, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

\_\_\_\_\_, 1994, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Harapan.

\_\_\_\_\_, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII.

BN Marbun., 1982, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depan*, Jakarta: Ghalia Indonesia. Muhsan, 2000, *Perspektif Yuridis Dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000.

B. Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan, Bandung, Refika Aditama.

Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press.

C.F Strong., 2014, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung, Nusa Media.

CST Kansil, 2002, *Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

E. Koswara, 2001, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta, Yayasan PARIBA.

Fariad Ali, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Gunawan A Tahuda, 2012, *Komisi Negara Independen*, Jakarta, Genta Press.

Harun Al-Rasyid, 2007, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, Jakarta, UI-Press.

Hendrik Hattu, 2010, *Model Undang-Undang Berkarakter Responsif Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Makassar, Universitas Hasanuddin.

Iman Sudarwo, 1988, *Cara Pembentukan Undang-undang dan Undang-Undang tentang Protokol*, Surabaya, Penerbit Indah.

Imam Syaukani , A. Ahsin Thohari, 2013, *Dasar-Dasar Politik Politik Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers.

I Gede Pantja Astawa, 2008, *Dinamika dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung, Alumnus.

Jazim Hamidi,dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Total Media.

Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta, The Habibie Centre.

\_\_\_\_\_, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press.

Joeniarto, 1982, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, cet. ke-1*, Jakarta, Bina Aksara.

Josef Riwu Kaho, 2003, *Prospek Otonomi daerah di Negara Kesatuan RepublikIndonesia : Faktor-faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Cet III*, Jakarta, Rajawali Press.

J.Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta.

Kuntana Magnar, 2004, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan WilayahAdminstratif*, Bandung CV. Armico.

Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Max Boboy, 1994, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta, Sinar Harapan.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta, Kanisius.

\_\_\_\_\_, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius.

Miriam Budiardjo, 1985, *Fungsi Lembaga Legislatif di Indonesia*, Jakarta, CV. Rajawali.

\_\_\_\_\_, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.

Mochtar Kusumaatmadja di dalam Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni.

Moh Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.

\_\_\_\_\_, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers.

Mulyana W Kusumah, 2000, *Perspektif, teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Jakarta, Rajawali.

M. Solly Lubis, 1983, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung, PT Alumni.

M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Miriam Budiardjo, 1985, *Fungsi Lembaga Legislatif Di Indonesia*, Jakarta, CV. Rajawali.

Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Press.

Munir fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, PT Refrika Aditama.

Mustamin Matutu, dkk, 2004, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*, Yogyakarta, UIII Press.

\_\_\_\_\_, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.

Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

\_\_\_\_\_, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.

\_\_\_\_\_, 2008, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Press.

Notonagoro, 1988, *Pancasila Dasar Falsafah Negara* (kumpulan tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila), cet. 7, Jakarta, Bina Aksara.

Nurcholis Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Philipus M. Hadjon, 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tindak Pemerintahan (Bestuurshandelingen)*, Surabaya, Percetakan Djumali.

Ridwan H.R, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press

Josef Riwu Kaho, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Polgov Fisipol UGM.

Ronny H. Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia.

Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Satya Arinanto, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Soehino, 1994, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, BPFE.

Solichin, A, Wahab, 2015, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, Untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya, Penerbit SIC.

Soerjono Soekanto, 2001, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press.

\_\_\_\_\_, 1998, *Penegakan Hukum*, Jakarta, Bina Cipta.

\_\_\_\_\_, dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Soetandyo Wignjosuebrotto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat(ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA).

Sondang Siagian P, 1989, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, PT. Gunung Agung.

Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali.

\_\_\_\_\_, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni.

Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni.

Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar.

Van der Vlies, I.C., *Handboek Wetgeving, atau Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan. Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.

Widodo Ekathahjana, 2008, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sutra.

## II. Karya Ilmiah/Artikel/Majalah

Harun Al-Rasyid, "Peraturan Perundang-undangan dalam Konstitusi Indonesia", Makalah, disampaikan pada Pelatihan Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan Tahun 2008, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, tanggal 17 Desember 2008.

Hamid S. Attamimi. A, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintah Negara" (studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I Pelita VI), Jakarta :Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990.

Jimly Asshidiqie, "Otonomi daerah dan Parlemen di daerah" (makalah disampaikan dalam Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000).

Suhayono, A.R, “Pengaturan tentang Penyusunan dan Pengelolaan Prolegda”, Makalah disampaikan pada Temu Konsultasi Panitia Legisasi DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, diselenggarakan oleh BPHN, Departemen Hukum dan HAM, Medan 27-29 Maret 2007.

Sri,Hariningsih, “Beberapa Pemikiran Dalam Rangka Penyempurnaan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, Makalah Disampaikan pada Kegiatan Peningkatan Pengetahuan Tenaga Perancang di Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan tanggal 12 Juli 2006

Wahidudin Adam, ”Permasalahan Hukum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah”, Makalah, disampaikan pada disampaikan pada Pelatihan Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan Tahun 2008, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, tanggal 17 Desember 2008.

