

SKRIPSI
PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH
PEMERINTAH PUSAT

DISUSUN OLEH

NAMA : RUDYANTO
BP : 06940119
PROGRAM KEKHUSUSAN : HUKUM TATA NEGARA



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS
PROGRAM REGULER MANDIRI
2012

ABSTRAK
PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH
PEMERINTAH PUSAT

Nama : Rudyanto No Bp : 06940119 Program Kekhususan : Hukum Tata Negara, 76
Halaman

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan pengawasan terhadap Peraturan Daerah hanya ditekankan pada pengawasan represif saja, hal ini menimbulkan permasalahan baru, seperti berubahnya bentuk perwujudan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda. Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik. Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan Perda berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya. Untuk itu penulis merasa tertarik untuk membahas permasalahan tersebut antara lain mengenai bagaimana pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat dan permasalahan Hukum apa yang muncul berkaitan dengan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah. Untuk menjawab pertanyaan pada skripsi ini maka penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis. Dari hasil penelitian dan analisis penulis maka Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat dapat dilakukan secara preventif, terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah dan APBD, dengan cara represif, terhadap kebijakan berupa Perda dan Peraturan Kepala Daerah selain yang menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah dan APBD dan melihat secara Fungsional, terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah, melakukan Pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah dan Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh masyarakat serta Pengawasan terhadap Rancangan Perda (Ranperda), yaitu terhadap Ranperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Ranperda Provinsi dan oleh Gubernur terhadap Ranperda Kabupaten/Kota. Pengawasan terhadap semua Perda diluar yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, yaitu setiap Perda wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota. Tujuannya adalah untuk memperoleh klarifikasi terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi sehingga dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku. Sedangkan permasalahan yang muncul adalah Pembentukan Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Metode Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Tentang Peraturan Perundang-Undangan.....	17
1. Landasan Pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	17
2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	20
B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah.....	23
1. Kedudukan, Fungsi, Hierarki, Dan materi Muatan peraturan Daerah.....	23
2. Aspek Aspek Pembentukan Peraturan Daerah.....	29
C. Landasan Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	32
1. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	32
2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	33
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	

A. Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat	36
B. Permasalahan Hukum apa yang muncul berkaitan dengan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah	65

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	73
B. Saran	75

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan itu harus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (unitary), bukan berbentuk federasi (serikat).¹ Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin, bahwa :

“...kita hanya membutuhkan Negara yang bersifat unitarisme dan wujud Negara kita tidak lain dan tidak bukan daripada bentuk suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Membentuk Bangsa Indonesia tidak dapat dengan federalisme dan hanyalah dengan unitarisme”.²

Mengenai Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dapat dipahami dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (setelah Amandemen Kedua) mengenai Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut :

Pasal 18 ayat (1) :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas.³ daerah-daerah provinsi dan

¹ Krishna D. Darumurti dan Umu Rauta, Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 5.

² Muhammad Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945, (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959), hlm. 239.

³ Penggunaan istilah “dibagi atas” ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara

daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 ayat (2) :

“Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sementara itu mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dalam Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan : “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

Mengenai hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan tersebut harus dibedakan antara:⁴

1. Hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb) Mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh badan-badan Pemerintah yang lebih tinggi terhadap badan-badan yang lebih rendah. Untuk pengawasan ini dapat dikemukakan alasan-alasan sebagai berikut :
 - a. Koordinasi : mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan, misalnya di antara kabupaten-kabupaten.
 - b. Pengawasan kebijaksanaan : disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.
 - c. Pengawasan kualitas : kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan
 - d. keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah.
 - e. Alasan-alasan keuangan : peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah.
 - f. Perlindungan hak dan kepentingan warga : dalam situasi tertentu mungkin

Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengembangkan pola hubungan antara pusat dan daerah serta hubungan antara daerah yang dipahami bersifat horizontal. Untuk lebih jelasnya lihat Jimly Asshidiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2003), hlm. 28.

⁴ Philipus M. Hadjon et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 74-79.

diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga. Terhadap pengawasan dan kontrol tersebut ada beberapa bentuknya, yaitu :

- 1) Pengawasan represif
 - 2) Pengawasan preventif
 - 3) Pengawasan yang positif
 - 4) Kewajiban untuk memberitahu
 - 5) Konsultasi dan perundingan
 - 6) Hak banding administrative
 - 7) Dinas-dinas Pemerintah yang didekonsentrasi
 - 8) Keuangan
 - 9) Perencanaan
2. Hubungan horizontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama).

Disamping hubungan secara vertikal ada pula hubungan secara horizontal, umumnya di antara kabupaten dengan kabupaten, propinsi dengan propinsi, atau propinsi dengan kabupaten. Banyak tugas-tugas Pemerintah hanya dapat dilaksanakan secara memuaskan melalui jalan kerjasama. Bagi suatu kerjasama di antara para instansi pemerintah diperoleh berbagai macam jalan. Jalan yang pertama ialah dengan menandatangani perjanjian yang sifatnya hukum Perdata. Di samping itu di beberapa Negara ditemukan adanya kemungkinan kerjasama yang sifatnya hukum publik di antara para pejabat instansi atas dasar suatu undang-undang yang dibuat untuk hal tersebut. Terhadap hal ini ada tiga macam kerjasama :

- a. Fungsi yang dipusatkan
- b. Badan/Lembaga untuk bersama
- c. Badan hukum untuk bersama.

Berdasarkan beberapa bentuk pengawasan dan kontrol yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon di atas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah⁵ lebih menekankan kepada bentuk pengawasan represif dan kewajiban untuk memberitahu. Sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, juga menganut pengawasan represif dan kewajiban untuk memberitahu.⁶ Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengawasan terhadap Peraturan Daerah (selanjutnya ditulis Perda) hanya ditekankan pada pengawasan represif saja. Ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana pada Undang-Undang tersebut pengawasan terhadap Perda dikenal dua macam, yaitu pengawasan preventif dan represif.¹⁵⁰ Perubahan ini menimbulkan permasalahan baru, seperti berubahnya bentuk perwujudan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda.

Dalam hal ajaran rumah tangga daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat perubahan dengan menyebutkan adanya urusan wajib dan urusan pilihan, bahkan dalam penjelasannya dikenal juga istilah urusan yang sifatnya concurrent. Pengelompokan urusan-urusan ini dimaksudkan sebagai upaya perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Konsekuensinya dari hal tersebut daerah dituntut untuk menjalankan urusan rumah tangganya tanpa harus menunggu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat. Semua urusan pemerintah menjadi urusan Pemerintah Daerah kecuali urusan yang secara tegas disebut sebagai kewenangan Pemerintah Pusat atau dengan kata lain disebut otonomi luas⁷ Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah pelaksanaannya diatur oleh

⁵ Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548) kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844)

⁶ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, Op.Cit, hlm. 53.

⁷ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2002), hlm. 37.

Perda. Hal ini mengakibatkan Perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar.

Kedudukan yang strategis dari Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik. Dalam peraturan perundang-undangan, Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan Perda berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya. Perdebatan mengenai berlakunya executive review dan judicial review terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah saat ini mengingat Perda adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.

Pakar Hukum Tata Negara, Sri Somentri menjelaskan ada berbagai macam cara pembatalan Perda karena ada beberapa pihak yang mempunyai hak uji terhadap Perda. Hak uji dilakukan bukan hanya oleh Mahkamah Agung, tapi juga oleh pemerintah, ada yang oleh Presiden, ada yang oleh Menteri Dalam Negeri.⁸

Berbeda dengan pendapat tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan, “Perda sebagai hasil kerja Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja”.⁹ Lebih

⁸ Berita diambil dari situs www.hukumonline.com (27 06 2006). Senada dengan Prof. Sri Soemantri, Direktur Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Bivitri menilai, terhadap Perda dapat dilakukan executive review dan judicial review; “Sebenarnya ada dua lembaga (yang berwenang me-review). Pertama, (berdasarkan) Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada kewajiban mengirimkan semua Perda yang sudah ditandatangani ke Departemen Dalam Negeri. Dalam dua bulan, Departemen Dalam Negeri seharusnya me-review. Kalau misalnya (Perda) tidak sesuai peraturan perundang-undangan terkait, bisa dibatalkan. Kalau kemudian Pemda dan DPRD tidak puas, bisa challenge ke MA. Kemudian yang kedua (oleh) MA, melalui mekanisme judicial review,” tambah Bivitri.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 37-39

lanjut, Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa pemerintah pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mencabut Perda sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi yang berwenang menguji Perda adalah Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁰

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Apapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹¹

Menurut ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun

¹⁰Ibid.

¹¹Ibid.

2004, salah satu tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan tentang Perda terdapat didalam Bab VI Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

Pasal 136 Ayat (1) :

“Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Ayat (2)

- : “Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomidaerah/provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan”.
- : “Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah”.
- : “Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.Menurut Pasal 42 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,tugas dan wewenang DPRD yang lainnya adalah melaksanakan pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah, seperti dalam hal:
 1. Pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
 2. Pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah.
 3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
 4. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah.
 5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di daerah.

Sementara itu bila dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,

dalam hal pengawasan pemerintah terhadap Perda dan Peraturan Kepala Daerah ada pengembangannya. Di sini dapat dilihat ada 2 (dua) cara pemerintah melakukan pengawasan yakni: ¹²

1. Pengawasan terhadap Rancangan Perda (Ranperda), yaitu terhadap Rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Ranperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Ranperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hak

¹²Untuk lebih jelas lihat dalam bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua Perda diluar yang termasuk dalam angka 1 (satu), yaitu setiap Perda wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan Gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Pengawasan represif yang dianut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dapat dilihat dalam pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor Negara Kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa Perda yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 145 ayat (1), yang menyatakan :“Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan”. Selanjutnya di dalam ayat (2) disebutkan bahwa : “Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”. Ketentuan Pasal 145 ayat (2) tersebut di atas dapat menjadi problem tersendiri bagi daerah, karena bisa saja pemerintah membatalkan Perda yang telah ditetapkan dan diberlakukan kepada masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah harus berhati-hati dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan masyarakat banyak di daerahnya, sehingga Perda yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu akibat dari pengawasan pemerintah terhadap Perda sudah tentu menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mesti dipatuhi oleh daerah.

Di dalam kepustakaan maupun dalam praktek, dikenal ada 2 (dua) macam hak menguji (toetsingsrecht atau review), yakni: (1) hak menguji formil (formele toetsingsrecht); dan (2) hak menguji materiil (materiele toetsingsrecht).¹³ Yang dimaksud dengan hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk peraturan perundang-undangan terjelma melalui cara-cara (procedure) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Misalnya, undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 Amandemen Undang-Undang Dasar 1945). Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 5 jo 20 ayat (2) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945).

Jadi, produk hukum yang disebut undang-undang tersebut, harus dibentuk pula dengan, atau berdasarkan tata cara (prosedur) seperti telah tersebut di atas. Demikian pula Perda dibentuk (ditetapkan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota (Pasal 18 ayat (1) d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999). Suatu produk hukum tidak dapat disebut Perda apabila hanya ditetapkan oleh Gubernur saja, tanpa disetujui oleh DPRD.

Tegasnya bahwa hak uji formil berkaitan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk serta tata cara (prosedur) pembentukannya. Sedangkan yang dimaksud dengan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan

¹³ Henry P. Panggabean, Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari (Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung), (Jakarta: PT. Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 127.

isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil berkenaan dengan isi dari suatu perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.¹⁴

Mengingat beratnya beban daerah dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam rangka mensejahterakan masyarakat dalam kerangka pembangunan nasional dan daerah maka setiap kebijakan publik yang dihasilkan selain untuk mengejawantahkan peraturan perundangan di atasnya juga lebih merupakan kebijakan dalam rangka mengatur rumah tangga daerah tersebut. Dengan demikian materi Perda merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun yang bersifat delegasian, karena merupakan pengejawantahan peraturan perundang-undangan di atasnya. Meskipun demikian materi muatan Perda dapat juga memuat dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.

Dalam pendahuluan Prolegnas dikatakan bahwa “Supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui satu sistem hukum nasional. Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrument pengatur perilaku masyarakat (*social control*), jika hal tersebut kemudian dinegasikan kepada konteks Perda maka artinya daerah diberikan hak untuk membentuk Perda dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, maka tidaklah harus

¹⁴Ibid.

diartikan bahwa daerah tersebut mengatur kewenangan tersebut secara bebas, dalam artian peraturan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sebab hal ini akan bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan- permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul “**PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH PEMERINTAH PUSAT**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat?
2. Permasalahan Hukum apa yang muncul berkaitan dengan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses pengujian Peraturan Daerah oleh Lembaga Eksekutif dan Lembaga Yudikatif dan pengaturannya.
2. Untuk Mengetahui akibat hukum dari pengawasan dan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti dan mengkaji Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah (Pemerintah Daerah) dan legislatif daerah (DPRD) dalam pembuatan Peraturan Daerah.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah (*executive* daerah) maupun DPRD (*legislative* daerah) dalam hal kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam hal pembuatan Peraturan Daerah yang baik.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan data guna menguraikan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif.

Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru.

¹⁵ Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.¹⁶

2. Sumber Data

¹⁵C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994) hlm. 12

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13.

Penelitian ini diarahkan sebagai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari :¹⁷

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti, seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan-Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam hal ini akan dikumpulkan data dari hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan diambil dari majalah, surat kabar untuk penunjang informasi dalam penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.

b. Penelitian lapangan (*field research*),

¹⁷*Ibid.*

Penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pokok-pokok pengaturan mengenai kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang terkait dengan penelitian, yaitu wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Padang serta dengan Anggota DPRD Kota Padang.

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Teknik analisis data yang dipakai adalah teknik analisis kualitatif, dimana setelah semua data terkumpul, maka dilakukan pengolahan, penganalisisan dan pengkonstruksian data secara menyeluruh.

Setelah data diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan-aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya.

F. Sistematika Penulisan

Agar penulisan skripsi ini lebih terarah dan teratur maka penulis merasa perlu untuk memaparkan sistematika dari penulisan skripsi

Bab I Berisikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan

Bab II Merupakan tinjauan pustaka yang berisikan tinjauan umum tentang Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah, Azas-Azas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Susunan Kewenangan Pemerintahanan Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Pengertian Otonomi Daerah, Dasar Hukum Otonomi Daerah, Wewenang Otonomi Daerah, Tujuan Otonomi Daerah, Prinsip-Prinsip Good Governance , Desentralisasi, dan Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia

Bab III Pada Bab ini penulis akan membahas mengenai hasil penelitian Bagaimana pengaturan perundang-undangan tentang pengawasan terhadap Perda, Bagaimana proses pengujian oleh lembaga eksekutif dan yudikatif terhadap Perda, Apa akibat hukum dari pengujian oleh lembaga eksekutif dan yudikatif terhadap Perda?.

Bab IV Berisikan Kesimpulan dari pembahasan permasalahan dari pembahasan serta saran