



TESIS

**PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA OLEH
GUBERNUR**

**"SUPERVISION OF DISTRICT/CITY
LOCAL REGULATION BY THE GOVERNOR"**

Oleh:

**AHMAD FARIS WIJDAN, S.H.
NIM : 130720101022**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA
TAHUN 2018**



TESIS

**PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA OLEH
GUBERNUR**

**"SUPERVISION OF DISTRICT/CITY
LOCAL REGULATION BY THE GOVERNOR"**

Oleh:

**AHMAD FARIS WIJDAN, S.H.
NIM : 130720101022**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA
TAHUN 2018**

**PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA OLEH
GUBERNUR**

**”SUPERVISION OF DISTRICT/CITY
LOCAL REGULATION BY THE GOVERNOR”**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember

Oleh:

**AHMAD FARIS WIJDAN, S.H.
NIM : 130720101022**

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

PASCASARJANA

Tanggal 19 Januari 2018

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 19 JANUARI 2018**

Oleh

Dosen Pembimbing Utama,

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. Aan Efendi, S.H., M.H.
NIP. 198302032008121004

Mengetahui,

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.
NIP. 196401031990022001

PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS

Tesis berjudul *Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur* telah diuji, dipertahankan dihadapan tim dosen penguji dan disahkan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember pada:

Hari/ Tanggal : Jum'at, 19 Januari 2018

Tempat : Ruang Ujian Tesis Fakultas Hukum Universitas Jember.

SK Penguji : 3480/UN25.1,1/SP/2017

Tim Penguji :

Ketua

Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.
NIP. 196401031990022001

Sekretaris,

Anggota I,

Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.
NIP. 196912301999031001

Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D.
NIP. 197907282009121003

Anggota II

Anggota III

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Dr. Aan Efendi, S.H., M.H.
NIP. 198302032008121004

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Nurul Gufron, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum), baik di Universitas Jember maupun di perguruan tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan, ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 19 Januari 2018

Yang Membuat Pernyataan

Ahmad Faris Wijdan, S.H.
NIM. 130720101022

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih tak terhingga dan segenap penghargaan setinggi-tingginya saya haturkan kepada Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama (DPU) yang dengan penuh perhatian dan kesabaran telah memberikan dorongan motivasi, bimbingan dan saran.

Terima kasih sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya saya haturkan kepada Bapak Aan Efendi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota (DPA) yang dengan penuh perhatian dan ketelatenan memberikan dorongan motivasi, bimbingan dan saran.

Dengan terselesaikannya tesis ini, perkenankan saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama yang dengan penuh perhatian telah memberikan kesempatan, dorongan motivasi, saran, kepercayaan serta kemudahan yang diberikan dalam penyelesaian tulisan ini.
2. Dr. Aan Efendi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang dengan penuh perhatian memberikan kesempatan, dorongan motivasi, saran, kepercayaan serta kemudahan yang diberikan dalam penyelesaian tulisan ini.
3. Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H., selaku Ketua Penguji Tesis.
4. Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Sekretaris Penguji Tesis.
5. Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D. , selaku Anggota Penguji I.
6. Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Jember.
7. Prof. Dr. Ir. Rudi Wibowo, M.S., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Jember.
8. Dr. Nurul Gufron, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember.
9. Terima kasih dan penghargaan penulis ucapkan kepada segenap dosen di lingkungan Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Jember atas ilmu yang diberikan.

10. Ayahanda Abd. Halim Soebahar dan Ibunda Hamdanah sebagai tauladan yang selalu memberikan dorongan motivasi, mencurahkan kasih sayang dan doa serta memberikan suntikan semangat dan bimbingan dalam setiap langkah penulis. Adinda A. Fauzul Fikri, Wima Anggitasari, A. Weldy Fakriyan, dan Ratu Balqys Rosadeila Putri, yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan studi dari awal sampai akhir.
11. Rekan rekan seperjuangan, Christian, Na'il, Rendra, Adit, Fatkur Rosyad, Husein, Rizky, yang telah mengiringi perjalanan penulis dalam menuntut ilmu, berbagi suka dan duka, berbagi pengalaman selama penulis menuntut ilmu hingga terselesaikannya masa studi penulis. Terima kasih atas kebersamaan, kekeluargaan, perhatian dan kesetiakawanan yang diberikan selama ini.
12. Terima kasih kepada seluruh staff akademik Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala bantuan yang diberikan.
13. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan, dukungan serta doa dalam penyelesaian Tesis ini. Semoga amal baik yang diberikan dapat diterima oleh Allah SWT, dan mendapatkan balasan yang setimpal.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini terdapat banyak kesalahan dan kekurangan baik dari segi bahasa maupun kekayaan teori yang tertuang didalamnya. Untuk itu, dengan hati yang terbuka penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari semua pihak demi kesempurnaan pada langkah selanjutnya. Dan semoga apa yang diusahakan dapat bermanfaat bagi diri penulis khususnya dan pembaca pada umumnya

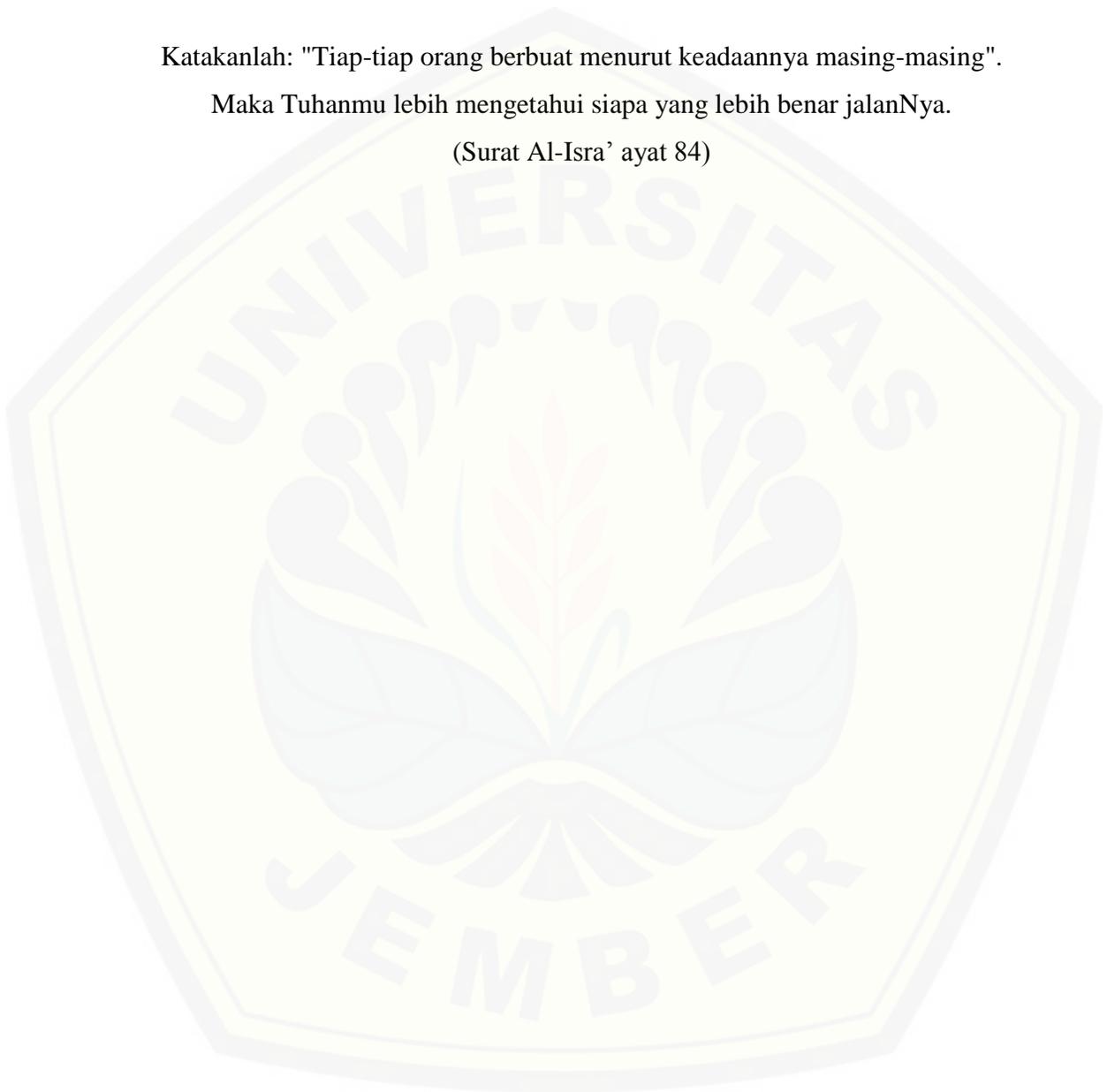
MOTTO

قُلْ كُلٌّ يَعْمَلُ عَلَىٰ شَاكِلَتِهِ ۗ فَرُبُّكُمْ أَعْلَمُ بِمَنْ هُوَ أَهْدَىٰ سَبِيلًا

Katakanlah: "Tiap-tiap orang berbuat menurut keadaannya masing-masing".

Maka Tuhanmu lebih mengetahui siapa yang lebih benar jalannya.

(Surat Al-Isra' ayat 84)



RINGKASAN

“PENGAWASAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA OLEH GUBERNUR”

Dalam rangka pemenuhan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, disahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum penyelenggaraan dan reformasi terkait dengan otonomi daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan berbagai keragaman dalam masing-masing wilayahnya, sehingga tidak dimungkinkan urusan pemerintahan dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah pusat, oleh karena itu diperlukan pemerintahan di daerah. Pelaksanaan urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah, yang terbagi atas pemerintahan daerah provinsi dengan gubernur sebagai kepala daerah serta pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan bupati/walikota sebagai kepala daerahnya.

Untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan, maka pemerintahan daerah dapat membentuk perda. Pemerintahan daerah melalui perda diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola daerahnya sesuai dengan potensi yang berkembang di daerah, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Demi efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan, melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota. Salah satu tugas Gubernur ialah melakukan pengawasan terhadap perda Kabupaten/Kota agar sejalan serta tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/ atau kesusilaan sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah.

Permasalahan utama dalam penyusunan tesis ini adalah bagaimana pengawasan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota oleh gubernur. Secara spesifik rumusan masalah tersebut diwujudkan dalam dua tujuan penelitian. Pertama, apakah pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota telah sesuai dengan prinsip pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat, dan kedua bagaimana konsep pengaturan pengawasan oleh Gubernur terhadap pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di masa yang akan datang.

Penyusunan tesis ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Metodologi pendekatan yang digunakan dalam penelitian dan penyusunan tesis ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan asas-asas hukum. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum normatif dengan mempergunakan literatur sebagai konsep teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis. Sumber bahan hukum yang dipergunakan yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum yang mendukung untuk analisis permasalahan.

Kesimpulan dari tulisan ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah dalam rangka pemenuhan tugas dan wewenangnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh Gubernur, yakni pengawasan secara preventif dan pengawasan secara represif. Saran yang dikemukakan penulis adalah pengawasan preventif Gubernur harus dilaksanakan secara intensif dan berkelanjutan yang menjadikan naskah akademik sebagai poin sentral acuan dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Raperda yang kurang tepat agar sesegera mungkin dikembalikan untuk dapat direvisi, sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat diminimalisir sedini mungkin. Harus ada pengaturan khusus yang dituangkan dalam bentuk norma berkaitan dengan kewenangan gubernur sebagai tindak lanjut terhadap tugas yang dimilikinya untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

SUMMARY

”SUPERVISION OF DISTRICT/CITY LOCAL REGULATION BY THE GOVERNOR”

In order to the fulfillment of state objectives as stated in the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia, has been ratified the Law of the Republic of Indonesia Number 23 Year of 2014 concerning Regional Government as the legal basis for the implementation and reform related to regional autonomy. The Unitary State of the Republic of Indonesia has a large area and there are various diversity in each region, so that it is not possible government tasks can be implemented entirely by the central government, because of this needed government in the region. Associated with the principle of autonomy and duty of assistance, the implementation of government tasks by the region can be held directly by the local government itself, which is divided into the provincial government with the governor as the regional head and district/city government with the regent/mayor as the head of the region.

To carry out regional autonomy and assistance tasks, the district/city governments can configurate local regulations. Local governments through local regulations are given the authority to regulate and manage their regions in accordance with developing potential in that region, as long as it does not concern the tasks which are still the authority of the central government. For the effectiveness and efficiency of the guidance and supervision over the administration of government tasks which is the authority of the District/City Region, The President as a whole ultimate responsibility of the government delegates his authority to the governor to act on behalf of the Central Government to conduct guidance and supervision to the district/city region so that in the implementation of its autonomy does not conflict with the central government. One of the Governor duties as head of the province level is the task of supervising the regulation of the District/City to be in line with and not contradicting the higher regulations, the public interest, and/or morality as the realization of the implementation of regional autonomy.

The main problem in preparing this thesis is how to supervision the regulation of district/city by the governor. Specifically, the formulation of the problem is manifested in two research objectives. First, is the governor supervision of the District/City Regulation has been in accordance with the principles of guidance and supervision of the central government, and secondly how the concept of supervision arrangements by the Governor to the establishment of Regional Regulation Regency/City in the future.

Preparation of this thesis using the type of juridical normative research. The methodology of the approach used in the research and preparation of this thesis, the authors use the statute approach, case approach, conceptual approach, legal principle approach. This research was conducted by studying the rule of normative law by using the literature as the concept theory and the opinion of the legal expert on the problem analyzed. Sources of legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials, and non-legal materials that support for problem analysis.

The conclusion of this paper is the supervision made by the Governor against the District/City Local Regulation is in In order to the fulfilling his duties and authority in the region as the representative of central government. Forms of supervision that can be done by the Governor is preventive supervision and repressive supervision. Suggestions that can be put forward the author is the Governor's preventive supervision should be carried out intensive and sustainable which makes the academic script as the central point of reference in the formation of the District/City Local Regulation. incorrect local regulations to be revised as soon as possible so that the possibility of errors in the establishment of District/City Local Regulations can be minimized as early as possible. There is need for special arrangements set forth in the form of norms relating to the authority of the governor as a follow-up to the tasks he has to conduct supervision of the District/City Local Regulations.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha penyayang, atas segala Rahmat dan HidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis berbentuk tesis yang berjudul : “Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur”.

Di dalam tulisan ini disajikan mengenai pokok pokok serta landasan hukum gubernur yang diberikan kewenangan secara atributif oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota. Pengawasan yang dimaksud yakni pengawasan sebelum dan setelah suatu aturan disahkan menjadi peraturan daerah. Seiring dengan perkembangan jaman bentuk pengawasan tersebut diharapkan juga dapat turut berkembang sedemikian rupa sebagai wujud keselarasan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam bingkai otonomi.

Besar harapan penulis agar hasil penelitian dalam bentuk tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi seputar pengawasan yang dilakukan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun demikian, penulis menyadari sepenuhnya bahwa terdapat keterbatasan kemampuan serta keterbatasan ilmu yang dimiliki penulis pada saat penyusunan tesis ini. Oleh karena itu, untuk perbaikan dan penyempurnaan penulisan tesis ini, penulis senantiasa terbuka atas kritik serta saran dari semua pihak.

Jember, 19 Januari 2018

Ahmad Faris Wijdan, S.H.
NIM. 130720101022

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	i
SAMPUL DALAM	ii
PRASYARAT GELAR MAGISTER	iii
PERSETUJUAN	iv
PENETAPAN PANITIA PENGUJI	v
PERNYATAAN	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
MOTTO	ix
RINGKASAN	x
SUMMARY	xii
KATA PENGANTAR	xiv
DAFTAR ISI	xv
BAB I: PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.3. Tujuan penelitian.....	6
1.4. Manfaat Penelitian	6
1.5. Metode Penelitian.....	7
1.5.1. Tipe Penelitian	7
1.5.2. Pendekatan Masalah.....	8
1.5.3. Sumber Bahan Hukum.....	10
1.5.3.1. Bahan Hukum Primer	10
1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder.....	12
1.5.3.3. Bahan Non Hukum	12
1.5.4. Analisis Bahan Hukum	13
1.6. Originalitas Penelitian	14
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	19
2.1. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.....	19
2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah.....	19

2.1.2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah	21
2.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	23
2.2.1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	23
2.2.2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	24
2.3. Peraturan Daerah.....	28
2.4. Konsep Negara Kesatuan	37
2.4. Teori Desentralisasi	39
2.5. Teori Kewenangan	43
2.6. Teori Pengawasan	47
2.7. Teori Perundang-undangan	50
BAB III: KERANGKA KONSEPTUAL	53
BAB IV: PEMBAHASAN	56
4.1. Pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	56
4.1.1. Pengawasan Preventif Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	61
4.1.2. Pengawasan Represif Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	73
4.2. Konsep Pengaturan Pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	84
BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN	103
5.1. Kesimpulan	103
5.2. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA	106

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Keberadaan suatu negara tentunya tidak dapat dilepaskan dari tujuan negara sebagai landasan pembentukannya. Tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni bahwa “Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”¹.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI Tahun 1945) juga mengamanatkan pada Pasal 18 ayat (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota , yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Kemudian dalam ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Sebagai usaha memenuhi amanat UUDNRI 1945, maka disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah (selanjutnya

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

disebut UU Pemda). UU Pemda merupakan dasar hukum penyelenggaraan dan reformasi terkait dengan otonomi daerah. Undang-undang tersebut memuat tentang hakikat otonomi daerah, yakni visi, misi, fungsi, dan tujuan Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan pelayanan umum serta peningkatan daya saing daerah.

Dalam konsiderans huruf b UU Pemda disebutkan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat meningkatkan pelayanan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, optimalisasi peranan dan pemberdayaan masyarakat, kemudian meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan prinsip demokrasi yang menjadi pijakan, keunikan daerah yang khas serta keadilan, kemudian kesamarataan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia². Perbedaan keunikan karakteristik baik budaya, agama, suku, bangsa budaya, perekonomian dan sebagainya yang dimiliki masing-masing daerah atau wilayah sebagai bentuk kemajemukan, tidak dapat dikesampingkan dari wilayah NKRI, oleh karenanya memajukan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan merupakan hak yang dimiliki untuk diperoleh masing-masing daerah tersebut.

Tidak dapat dipungkiri bahwa NKRI memiliki wilayah yang luas dan terdapat berbagai keragaman dalam masing-masing wilayahnya, sehingga tidak dimungkinkan urusan pemerintahan dapat pemerintah pusat jalankan secara keseluruhan, oleh karena itu memerlukan pemerintahan daerah, yang terbagi atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi. Terkait dengan asas

² Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

otonomi dan tugas pembantuan, dapat dikatakan pemerintah daerah dapat melaksanakan dengan cara langsung urusan pemerintahannya, yang terbagi atas pemerintah daerah provinsi dengan gubernur sebagai kepala daerah serta pemerintah daerah kabupaten/kota dengan bupati/walikota sebagai kepala daerahnya. Pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah tersebut dapat pula melalui penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah daerah kabupaten/kota guna menciptakan iklim daerah agar mampu menciptakan daya saing dengan daerah lain sesuai dengan kekhasan daerah yang dimaksud.

Dalam usaha pemenuhan kesejahteraan masyarakat, serta untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka pemerintah daerah kabupaten/kota dapat membentuk peraturan daerah. Peraturan Daerah, atau disingkat Perda, adalah produk kebijakan Pemerintah Daerah yang menurut UU Pemda, disahkan bersama oleh Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dalam Sidang Paripurna DPRD, selanjutnya diumumkan dalam Lembaran Daerah. Pemerintah daerah melalui perda diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola daerahnya sesuai dengan potensi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintahan pusat.

Otonomi daerah berimplikasi terhadap aspek tertentu, salah satunya yakni produk peraturan perundangan berupa perda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah sebagai hak yang diberikan UU Pemda, Perda dapat disebut juga dengan produk hukum sama halnya dengan undang-undang. Hal yang berbeda antara undang-undang dengan perda terletak pada ruang wilayah

keberlakuannya, undang-undang bersifat nasional sedangkan perda bersifat lokal, perda berlaku hanya didalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja. Oleh karena itu, perda tidak ubahnya sebagai undang-undang yang bersifat lokal.

Pemerintah baik itu daerah maupun pusat adalah merupakan satu bentuk organisasi dimana sudah seyogyanya berkesinambungan serta antara keduanya memperkuat satu dengan lainnya. Dalam penjelasan UU Pemda disebutkan pula bahwa demi diselenggarakannya pembinaan dan pengawasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota secara efisien dan efektif, atas nama pemerintah pusat sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan Presiden kewenangannya dilimpahkan kepada gubernur dimana pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sehingga dalam pelaksanaan otonominya tidak bertentangan dengan pemerintah pusat.

Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota dievaluasi oleh gubernur sebagai bentuk kewenangan preventif terhadap kewenangan yang dimilikinya sebagai perwakilan pemerintah pusat (lihat Pasal 245 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Gubernur juga diberikan kewenangan represif untuk membatalkan perda yang dinilai tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan sebagai

langkah represif (lihat Pasal 251 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Salah satu tugas sebagai perwakilan pemerintah pusat gubernur ialah tugas untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan yang dibentuk kabupaten/kota sehingga sejalan serta tidak berbenturan dengan peraturan daerah tingkat provinsi sebagai peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/ atau kesesuaian sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, maka perlu diadakan penelitian terkait dengan landasan gubernur dalam melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota, serta bagaimanakah konsep pengaturan terhadap pengawasan oleh gubernur terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota. Alasan-alasan inilah yang mendasari pemikiran untuk mengadakan penelitian berbentuk Tesis dengan judul **Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur.**

1.2. Rumusan Masalah

Permasalahan utama penelitian ini adalah bagaimana pengawasan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota oleh gubernur?. Secara spesifik rumusan masalah penelitian tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Apakah pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota telah sesuai dengan prinsip pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat?

2. Bagaimana konsep pengaturan pengawasan oleh Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di masa yang akan datang?

1.3. Tujuan penelitian

1. Memahami dan menganalisis tugas dan kewenangan gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Menganalisis konsep pengaturan pengawasan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di masa yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diberikan atas hasil penelitian yang dilakukan diharapkan sebagai berikut:

1. Sebagai bahan untuk pengembangan disiplin ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara. Bagi penulis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kejelasan bagi kewenangan gubernur secara normatif dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota agar tidak melebihi batas.
2. Sebagai bahan acuan dan untuk dapat dijadikan masukan dalam rangka merumuskan perubahan atas peraturan tentang pemerintahan daerah yang akan datang, khususnya terkait dengan kewenangan gubernur

dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota.

1.5. Metode Penelitian

Penelitian hukum dilakukan dalam rangka upaya pengembangan hukum serta menjawab isu-isu hukum baru yang berkembang dalam masyarakat. Tanpa penelitian hukum maka pengembangan hukum tidak akan berjalan maksimal³. Untuk didapatkan suatu kebenaran hukum sebagai ciri khas yang dimiliki maka dalam suatu penelitian yang dilaksanakan digunakan suatu metode. Penelitian berarti penyelidikan yang berlangsung menurut rencana tertentu. Metode ilmiah memiliki peranan yang penting dalam penulisan suatu karya akademis. Alur yang diberikan yang tepat dengan mempergunakan metode sehingga terdapat pemikiran secara berurutan dalam usaha pencapaian pengkajian.

Pada penulisan tesis ini akan digunakan metode-metode tertentu dengan maksud agar penulisan tesis ini dapat mendekati kesempurnaan untuk suatu karya tulis yang bersifat ilmiah dan juga bermaksud memberikan pengertian yang jelas dan sistematis dari uraian tesis ini. Metode penelitian yang dipergunakan sebagai berikut:

1.5.1. Tipe Penelitian

Aturan hukum serta prinsip-prinsip ditemukan melalui suatu proses berupa penelitian hukum agar permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi

³ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 7.

dapat terjawab. Dalam karya tulis ini tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif (*legal research*). Kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku memfokuskan penelitian untuk dikaji⁴. Berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang dikaji untuk melakukan penelitian secara yuridis normatif, serta aturan-aturan dan literatur dengan konsep-konsep teoritis sebagai isinya untuk selanjutnya menghubungkannya dengan pembahasan isu hukum dalam tesis ini.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan sebagai proses atau prosedur dalam rangka untuk menemukan jawaban atas permasalahan, namun dalam penulisan penelitian dan penyusunan karya tulis ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang atau disebut juga dengan *statute approach*. Menurut Peter Mahmud Marzuki, telaah terhadap keseluruhan undang-undang serta regulasi merupakan cara untuk melakukan pendekatan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum diketengahkan.⁵ Pendekatan dalam hal ini yang dimaksud terkait dengan peraturan perundang-undangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam penulisan penelitian dan penyusunan karya tulis ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau disebut juga dengan *conceptual*

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 35.

⁵ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *op. cit*, hlm. 110.

approach. Pendekatan konseptual apabila peneliti melakukan penelitian berdasarkan atas peraturan-peraturan yang ada⁶. Pendekatan dalam hal ini mencakup penelitian terhadap konsep-konsep teori dan aturan-aturan hukum yang berlaku secara universal maupun secara nasional serta sistematika hukum⁷. Pendekatan konseptual digunakan guna menemukan ide-ide serta pemikiran yang nantinya dipergunakan untuk menemukan makna makna yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dianalisa.

Pendekatan lain yang dipergunakan yakni adalah pendekatan kasus atau yang disebut juga dengan *case approach*. Sebagai sumber bahan hukum, putusan hakim digunakan dalam pendekatan kasus. Putusan hakim yang dipergunakan yakni ialah putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat⁸. Pendekatan kasus yang dimaksud dilakukan dengan menganalisis putusan MK atas UU Pemda terkait dengan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota oleh Gubernur.

Selain itu, dalam penulisan penelitian dan penyusunan karya tulis ini juga akan digunakan pendekatan asas-asas hukum atau yang disebut juga dengan *legal principle approach*. Pendekatan yang dipergunakan dalam rangka agar filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu dapat dipahami. Pendekatan ini dilakukan untuk meneliti serta mengkaji berbagai hal yang melatarbelakangi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, termasuk ide-ide serta gagasan yang berkembang dari para ahli hukum dan pembuat undang-undang pada saat

⁶ *Ibid*, hlm 115.

⁷ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2012), hlm. 13.

⁸ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *op. cit*, hlm. 119.

proses perumusan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam karya tulis ini. Pendekatan asas-asas hukum merupakan pendekatan yang digunakan dengan cara menelaah dan menemukan asas-asas hukum yang berkaitan dengan permasalahan atau isu hukum dalam karya tulis ini terkait dengan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota oleh gubernur.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Agar suatu permasalahan dalam penelitian dapat dianalisis atau dipecahkan dipergunakan sumber bahan hukum sebagai sarana. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan tesis ini. Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban terkait dengan permasalahan-permasalahan yang diketengahkan. Agar dapat memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum⁹. Dalam penelitian tesis ini digunakan bahan-bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum.

1.5.3.1. Bahan Hukum Primer

Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim ialah bahan hukum

⁹ *Ibid*, hlm 48.

primer yang dipergunakan¹⁰. Soetandyo Wignjosoebroto juga mengemukakan pendapatnya, bahwa bahan-bahan hukum primer ini yang dimaksud ialah seluruh hukum perundang-undangan yang berlaku dan/atau yang pernah berlaku¹¹. Bahan hukum primer yang dipergunakan merupakan aturan hukum yang berkaitan dengan penulisan dan penyusunan karya tulis ini.

Penyusunan tesis ini mempergunakan bahan hukum primer yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,

¹⁰ Soerjono Soekanto, dkk, *op.cit*, hlm. 141.

¹¹ Soetandyo Wignjosoebroto dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum, Korelasi dan Refleksi* (edisi Pertama), (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 90.

1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Penelitian hukum yang beranjak pada bahan hukum primer, baik itu yang berwujud peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim adalah tidak akan dapat dengan mudah untuk memahami isi peraturan perundang-undangan atau putusan hakim itu. Peneliti akan lebih mudah untuk memahaminya ketika peneliti harus membaca terlebih dahulu bahan lainnya yang sekunder yang mengulas bahan-bahan hukum primer dimana akan dijadikan rujukan penelitian¹². Akan lebih mudah untuk dipahami apabila kemudian peneliti mempelajari buku-buku teks yang secara khusus memang berisikan komentar terhadap peraturan perundang-undangan atau putusan hakim yang dipergunakan.

Bahan hukum sekunder adalah seluruh karya akademik mulai yang deskriptif sampai yang berbentuk artikel-artikel berisi kritik sehingga akan dapat menambah pengetahuan masyarakat tentang hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*), atau yang seharusnya (sebagai pemenuhan cita-cita keadilan) juga dipositifkan (*ius constituendum*)¹³. Penulisan tesis mempergunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku literature, jurnal-jurnal hukum, dan artikel-artikel tentang hukum.

1.5.3.3. Bahan Non Hukum

Untuk melengkapi sumber-sumber bahan hukum primer dan sekunder yang masih dirasa kurang oleh penulis agar dapat dijawab rumusan masalah yang ada dalam penulisan tesis tersebut penulis mempergunakan bahan non hukum

¹² Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *op. cit*, hlm. 88-89.

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto, *op. cit*, hlm. 90.

sebagai sumber bahan hukumnya dalam penelitian¹⁴. Penggunaan bahan non hukum hanya meliputi bahan yang relevan dengan topik penelitian¹⁵. Bahan non hukum yang dipergunakan yakni buku sebagai tambahan pelengkap penulis dalam rangka mengidentifikasi dan menganalisis fakta-fakta hukum secara akurat dan menemukan solusi atas permasalahan.

1.5.4. Analisis Bahan Hukum

Setelah memperoleh bahan hukum yang memadai, langkah selanjutnya yakni menganalisis dan kemudian menemukan ratio legis dari undang-undang yang berhubungan dengan permasalahan yang diketengahkan. Alasan mengapa ada ketentuan merupakan pengertian dari ratio legis¹⁶. Sedangkan cara berpikir deduktif dipergunakan untuk menginterpretasikan hasil analisisnya, yaitu pembahasan yang bersifat umum dilaksanakan terlebih dahulu kemudian menuju pembahasan yang bersifat khusus untuk kemudian diambil kesimpulan.

Dalam melakukan penelitian hukum mempergunakan langkah-langkah adalah mengidentifikasi temuan serta mengesampingkan suatu yang tidak berhubungan kemudian memecahkan permasalahan hukum yang ditetapkan. Mengumpulkan sumber-sumber bahan penelitian yang berkaitan dengan isu hukum yang diketengahkan. Isu hukum yang ada kemudian diteliti dengan mempergunakan sumber hukum yang sudah ada. Langkah akhirnya adalah diberikan simpulan berupa pendapat penulis terkait dengan permasalahan,

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *op. cit.*, hlm. 163.

¹⁵ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *loc. cit.*, hlm. 109.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *op. cit.*, hlm. 140.

diberikan saran atau apa yang harus dilaksanakan yang tentu saja bersumber dari pendapat penulis yang telah terlebih dahulu disampaikan pada kesimpulan¹⁷.

Penulis mempergunakan metode analisis yuridis dengan penalaran deduktif, yakni menganalisa sumber bahan hukum yang diperoleh serta kemudian dikaitkan bersama fakta hukum yang ada. Metode deduktif merupakan metode yang mempergunakan pola dari hal umum ke hal khusus. Penulis juga mempergunakan penafsiran secara sistematis dengan menemukan keterkaitan antara pasal demi pasal yang satu dengan lainnya dalam suatu peraturan perundang-undangan ataupun dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain karena terdapat keterkaitan antara suatu aturan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya serta tidaklah terdapat undang-undang yang dibentuk tersendiri diluar sistem perundang-undangan yang ada¹⁸.

1.6. Originalitas Penelitian

Untuk membuktikan originalitas penelitian tesis ini sebagai wujud pertanggungjawaban akademik, maka dirasa perlu untuk menyampaikan beberapa hasil penelitian dalam bentuk tesis dalam rumpun ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Mengenai originalitas dalam karya tulis ini dapat dipertanggungjawabkan, karena setelah diadakan penelitian baik secara kepustakaan dan website, tidak didapatkan suatu penelitian

¹⁷ *Ibid*, hlm. 171.

¹⁸ Dewi Astuti Mochtar dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2012), hlm. 77-78.

yang sama dari segi kajian legal problem dan substansi pembahasannya. Berikut akan disampaikan beberapa tulisan terdahulu antara lain:

1. Dita Dwi Arisandi, S.H., dengan judul tesis “Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan”. Penelitian dilaksanakan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2017. Permasalahan yang dibahas dalam tesis ini adalah perizinan merupakan salah satu instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat. Oleh sebab itu, ketentuan tentang perizinan harus dituangkan dalam peraturan daerah. Dalam beberapa hal, materi muatan suatu peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat tentang perizinan tidak terpenuhi unsur materiil sebagaimana ketentuan dalam undang-undang. Hal ini rentan menimbulkan suatu ketidakkonsistensian serta kerugian bagi pihak-pihak yang merasa keberatan dengan adanya peraturan daerah tersebut. Oleh karena itu, pemerintah pusat yang diwakili memberikan wewenang kepada gubernur untuk dilakukan pembatalan perda yang mengatur tentang perizinan. Sementara itu, pembatalan perda di bidang perizinan juga berpotensi menimbulkan kekosongan hukum dan juga kerugian bagi daerah serta pemegang izin.

Permasalahan yang diteliti berbeda dengan apa yang penulis teliti, pada tesis tersebut menekankan kepada pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah di bidang perizinan serta kewenangan gubernur untuk membatalkan peraturan daerah di bidang perizinan. Sedangkan penulis

lebih menekankan kepada prinsip pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait dengan perda kabupaten/kota serta analisis pembinaan dan pengawasan gubernur terkait perda kabupaten/kota di masa yang akan datang.

2. Istana Wapresina, S.H., dengan judul tesis “Kewenangan Biro Hukum Sekretarian Daerah Provinsi Jawa Timur dalam Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur”. Penelitian dilakukan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2016. Permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah kajian terkait dengan klarifikasi perda dan perkara kabupaten/kota sebagai perwujudan pengawasan represif. Implementasi klarifikasi dalam prakteknya menimbulkan banyak permasalahan sehingga kemudian penelitian yang dilaksanakan mengarah pada alasan adanya penolakan terhadap perda dan perkara yang kemudian diberikan klarifikasi serta akibat hukum apabila klarifikasi tidak diberikan.

Pengawasan yang dikaji dikaji dalam tesis ini berbeda dengan apa yang penulis buat, pada tesis ini permasalahan yang dikaji yakni pengawasan represif berupa klarifikasi terhadap perda dan perkara kabupaten/kota menimbulkan permasalahan berupa alasan adanya penolakan terhadap perda dan perkara untuk kemudian dilaksanakan klarifikasi dan akibat hukumnya. Sedangkan penulis lebih menekankan kepada prinsip pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait dengan perda kabupaten/kota serta analisis pembinaan dan

pengawasan gubernur terkait perda kabupaten/kota di masa yang akan datang.

3. Aprilla Haslantini Siregar, S.H., dengan judul tesis “Kewenangan Gubernur Dalam Rangka Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004”. Penelitian dilakukan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2011. Permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah pendelegasian kewenangan gubernur kepada biro hukum setra Provinsi Sumatera Utara untuk melakukan pembinaan dan pengawasan perda kabupaten/kota, kewenangan yang dimaksud adalah ditujukan sebagai bentuk peningkatan investasi daerah, dalam mewujudkan hal tersebut maka dilaksanakan evaluasi terhadap perda kabupaten/kota yang substansinya berisi tentang pajak dan retribusi daerah yang harus sesuai dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi hierarkinya, sesuai dengan perekonomian tidak menimbulkan biaya tinggi, serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Permasalahan hukum dalam tesis ini berbeda dengan apa yang penulis teliti. Pada tesis ini permasalahan yang dikaji adalah pendelegasian kewenangan gubernur kepada setda provinsi serta evaluasi terkait dengan perda mengenai pajak dan retribusi daerah. Sedangkan penulis lebih menekankan kepada prinsip pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terkait dengan perda kabupaten/kota serta

analisis pembinaan dan pengawasan gubernur terkait perda kabupaten/kota di masa yang akan datang.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹⁹

Jika dipahami berdasarkan pengertian diatas, maka definisi dari pemerintahan daerah yakni dimaksudkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara dalam pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah dilaksanakan dalam bentuk kewenangan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat. Maksudnya adalah bahwa kewenangan tertentu yang dimiliki pemerintah daerah merupakan suatu pengalihan dari kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat yang dilaksanakan sebagaimana mestinya di seluruh Indonesia. Kekuasaan pemerintahan yang

¹⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

awalnya dilaksanakan dari pusat ke daerah, dengan adanya otonomi diharapkan bahwa arah perkembangan dalam kekuasaan pemerintahan tersebut berjalan sebaliknya yakni dari daerah ke pusat.²⁰

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa “Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan “Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi”. Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota”.

Dipergunakan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan oleh pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah). Kemudian dalam Pasal 9 ayat (3) disebutkan bahwa “urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 278.

ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota”. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional”.

Pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah yakni kepala daerah dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kemudian yang dimaksud dengan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat untuk menetapkan kebijakan guna kepentingan masyarakat, pengelolaan daerah yang dimaksud selayaknya dilaksanakan secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Pemda disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan tugas dan wewenang dalam menjalankan urusan pemerintahan konkuren yang kemudian menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Secara terperinci, tugas dan wewenang pemerintah daerah tertuang dalam pasal 11, pasal 12, dan pasal 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, wewenang

yang dimiliki daerah terbagi menjadi urusan wajib pemerintahan serta pilihan, urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terkait dengan urusan pemerintahan wajib. Sedangkan yang meliputi hal kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi merupakan urusan pilihan pemerintahan.

Lebih lanjut kemudian disebutkan bahwa terdapat beberapa hal yang kemudian menjadi wewenang daerah kabupaten/kota untuk diselenggarakan sendiri. Maksudnya adalah terkait dengan urusan pemerintahan yang wilayah berlakunya hanya dalam lingkup daerah yang dimaksud serta implikasi terhadap pelaksanaannya baik atau buruknya hanya menyangkut wilayah yang bersangkutan serta akan lebih efektif apabila dikelola sendiri oleh daerah yang bersangkutan.

Kepala daerah, memiliki tugas dan kewajiban terkait dengan pelaporan pelaksanaan kinerjanya kepada pemerintah, kemudian menyampaikan pelaporan kepada lembaga perwakilan rakyat di daerah serta tidak dapat dikesampingkan pula pelaporan pelaksanaan kinerja kepada masyarakat sebagai bentuk pelaksanaan tanggung jawabnya. Pelaporan tersebut secara wajib harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan. Hal ini dimaksudkan tidak lain sebagai dasar dalam melaksanakan pembenahan terhadap kinerja pemerintahan menuju kearah yang lebih baik sebagaimana yang dicitakan sesuai dengan aturan yang berlaku.

2.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2.2.1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan di daerah, yang mempunyai segala fungsi dan tugas yang cukup berat. Menurut Undang-Undang Pemda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan.

DPRD yang sebelumnya melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pemda telah berubah menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan. Fokus perubahan penting terletak pada perubahan fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan perda. DPRD bukan merupakan badan legislatif, tetapi penyelenggara pemerintahan di daerah bersama dengan kepala daerah²¹.

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa DPRD sebagai representasi dari perwakilan rakyat yang mempunyai segala kegunaan serta tugas yang teramat berat. Bila melihat dari pengertian-pengertian diatas berarti bahwa

²¹ Diakses dari <http://harianbhirawa.com/2015/01/fungsi-dprd-pasca-uu-pemda-2014/>. Diakses pada tanggal 26 Desember 2017.

DPRD adalah orang-orang yang diberikan kepercayaan oleh masyarakat daerah (provinsi atau kabupaten/kota) untuk menjadi wakil mereka yang bisa mengaspresiasi keinginan masyarakat untuk hidup lebih baik lagi.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberikan mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

2.2.2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Ketentuan mengenai tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal yang berbeda dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dibedakan antara tugas dan wewenang DPRD provinsi dengan DPRD Kabupaten/kota. Tugas dan wewenang DPRD Provinsi disebutkan dalam Pasal 101 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi pengawasan terkait dengan pelaksanaan perda serta pelaksanaan ketentuan peraturan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan DPRD memiliki karakteristik tersendiri dan sekaligus merupakan kelebihanannya dibandingkan pengawasan lainnya. Pertama,

pengawasan DPRD adalah pengawasan politik (*political oversight*) karena dilakukan oleh lembaga politik. Kedua, pengawasan DPRD meliputi pengawasan *ex ante* dan *ex post* sekaligus. Pengawasan *ex ante* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya suatu perbuatan yang tujuannya mencegah terjadinya perbuatan yang merugikan. Pengawasan *ex post* adalah pengawasan setelah terjadinya perbuatan yang tujuannya memperbaiki kesalahan dan kerugian akibat perbuatan itu²². Namun, pada kenyataannya tugas pengawasan yang dilakukan DPRD kurang optimal. Hal ini dapat dilihat pada banyaknya perda yang berlaku di kehidupan masyarakat yang tidak diiringi oleh pengetahuan dan pemahaman yang memadai dari masyarakat mengenai keberadaan perda serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Wewenang yang lain yakni pembentukan peraturan daerah. Dalam membentuk perda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah memperhatikan berbagai aspek sebagai tujuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan dalam masyarakat sebagai salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara. Dalam pembentukan perda, pembahasan dilaksanakan bersama dengan kepala daerah terkait dengan raperda untuk mencapai persetujuan atau tidak terkait dengan raperda yang dibahas, usulan terkait dengan raperda juga dapat diajukan, kemudian selanjutnya yakni penyusunan program pembentukan perda bersama kepala daerah. Wewenang dalam pembentukan peraturan daerah DPRD ditegaskan dalam UU Pemda secara khusus dalam ketentuan Pasal 154 ayat (1).

²² Diakses dari <http://harianbhirawa.com/2015/02/penguatan-fungsi-pengawasan-dprd/>. Diakses pada tanggal 26 Desember 2017.

Pembentukan peraturan perundang-undangan didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”.²³ Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan suatu mekanisme yang terdiri dari beberapa tahapan-tahapan yang terkait dengan proses dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Antara satu tahapan saling berkaitan dengan tahapan yang lainnya sehingga setiap prosesnya harus dilaksanakan tanpa terkecuali. Tahapan-tahapan tersebut secara sistematis harus dilalui oleh pembentuk undang-undang demi terciptanya suatu produk hukum yang tepat.

Pedoman dalam pembentukan suatu produk hukum secara implisit juga tercantum dalam Undang-Undang Pemda 2014. Dalam pembentukan produk hukum daerah sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 236 sampai dengan pasal 254 Undang-Undang Pemda 2014 secara terperinci disebutkan mengenai mekanisme yang harus dilalui sebagai asas legalitas dalam pembentukan produk hukum daerah berupa perda dan perkada untuk dapat dipergunakan sebagai pedoman dalam penyusunannya. Terkait dengan raperda dalam Undang-Undang Pemda 2014 inisiatifnya dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, juga disebutkan pula dalam pasal 56

²³ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda Kabupaten/Kota menurut ketentuan Pasal 63.

Program Pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut dengan propemperda) sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 merupakan landasan terkait dengan mekanisme dalam membentuk suatu produk hukum yang bersifat pengaturan dimana peraturan daerah termasuk didalamnya. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis (Pasal 1 angka 13 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015).

Kepala daerah menyampaikan usulan raperda kepada dewan perwakilan rakyat daerah yang kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan pembahasan bersama yang diawali dengan pembentukan tim asistensi, tim asistensi yang dimaksud diprakarsai oleh kepala daerah dengan menunjuk sekda atau pejabat lain sebagai ketuanya. Sekretaris daerah atau satuan kerja perangkat daerah mengkoordinasikan pembahasan terkait dengan raperda yang berasal dari usulan dewan perwakilan rakyat daerah sesuai dengan tugas dan fungsi yang dimilikinya. Selanjutnya dalam pembahasan raperda baik yang berasal dari usulan kepala daerah maupun dewan dibahas bersama dengan membentuk tim asistensi beranggotakan bagian hukum dengan sekretariat didalamnya.

Pada umumnya terdapat 4 (empat) tingkatan pertemuan dalam melakukan pembahasan bersama raperda antara DPRD dengan kepala daerah²⁴. Pertemuan yang pertama terkait dengan pelaksanaan penjelasan kepala daerah

²⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm. 26.

terkait dengan raperda yang diusulkannya atau pelaksanaan penjelasan komisi anggota dewan terkait dengan raperda yang diusulkannya dalam rapat paripurna. Dalam pertemuan yang kedua disampaikan argumentasi dewan terkait dengan usulan raperda yang berasal dari kepala daerah atau argumentasi kepala daerah terkait dengan raperda yang diusulkan dewan serta jawaban kepala daerah atau dewan terhadap argumentasi yang disampaikan sebelumnya. Dalam pertemuan ketiga dilaksanakan pembahasan mendetail mengenai raperda yang dimaksud. Pertemuan akhir yang dilaksanakan merupakan konklusi yang didapatkan dalam pertemuan ketiga serta penetapan keputusan atas pertemuan yang dilaksanakan.

2.3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah atau yang disingkat dengan Perda merupakan gabungan dari dua kata, yakni kata Peraturan dan Kata Daerah. Istilah Peraturan berasal dari kata dasar atur yang mendapat awalan per dan akhiran an. Kata atur dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah disusun dengan baik, rapi dan tertib. Kata peraturan itu sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur²⁵.

Djoko Prakoso²⁶ menyatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu agar dapat mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat. Pada dasarnya dalam menyelenggarakan otonomi, tugas

²⁵ Suprin Na'a, *Perda dalam Perspektif Perundang-undangan*, (Palu: Tadulako University Press, 2004), hlm. 56.

²⁶ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah: dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 43.

pembantuan serta penjabaran aturan perundangan merupakan landasan dalam membentuk peraturan daerah, kemudian pada dasarnya peraturan daerah yang berlandaskan otonomi yang didalamnya diatur urusan rumah tangga daerah jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan²⁷. Pembentukan peraturan daerah dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan wewenang daerah yang bersumber dari landasan perundangan yang berlaku.

Bagir Manan²⁸ menggunakan istilah peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dalam istilah ini Bagir mendefinisikan bahwa pemerintah daerah membentuk peraturan perundang-undangan daerah atau salah satu unsur dalam pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundangan tingkat daerah. Pengertian ini masih mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan di daerah yakni Perda dan Keputusan Kepala Daerah (Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati dan Keputusan Walikota yang sifatnya mengatur).

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

²⁷ Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, (Malang: UB press, 2012), hlm. 6.

²⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: Universitas Islam Bandung, 1995), hlm. 1.

Fungsi pembentukan produk hukum diwujudkan dalam keberadaan peraturan daerah, fungsi tersebut yakni berupa fungsi menciptakan suatu aturan hukum yang sifatnya mengatur, yang berkaitan dengan wewenang untuk menetapkan norma serta kaidah sebagai pengikat masyarakat sesuai dengan ketentuan sebagai pijakan serta membatasinya²⁹. Dalam diselenggarakannya otonomi dan tugas pembantuan dipergunakan peraturan daerah sebagai salah satu sarannya. Dapat dikatakan bahwa, otonomi daerah diselenggarakan berlandaskan peraturan daerah sebagai dasar hukumnya serta dalam pelaksanaan tugas pembantuan³⁰. rancangan terkait dengan peraturan daerah disusun secara sistematis dalam pembentukan yang dicanangkan bersama oleh DPRD dengan kepala daerah.

Dalam pembentukan dan perumusan perda sebagai perwujudan fungsi pembentukan peraturan daerah itu, DPRD melaksanakannya tidak sendirian namun merumuskan raperda tersebut bersama kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama³¹. Usulan perencanaan perda tersebut dapat bersumber dari inisiatif dewan namun juga dapat diusulkan oleh kepala daerah. Kemudian, persetujuan bersama antara dewan dengan kepala daerah harus didapatkan agar dapat dilaksanakan pembahasan lebih lanjut. Raperda tanpa mendapatkan persetujuan bersama tentunya tidak dapat dilaksanakan pembahasan lanjutan terhadapnya.

²⁹ Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 128.

³⁰ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 175.

³¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 104.

Satjipto Rahardjo³² mengemukakan terkait dengan adanya permasalahan hukum tidak hanya pada sistem perundang-undangan namun pada subyeknya pula, kebiasaan perilaku subyek hukum turut berperan dan tidak hanya berdasarkan atas permasalahan dalam perundangannya. Ketertiban dan keadilan dalam masyarakat dapat terjamin dengan adanya hukum, aturan diperuntukkan bagi masyarakat, dalam rangka pembentukan keharmonisan suasana, akan tetapi bagi bangsa yang berevolusi secara bertahap, argumentasi itu tidak dapat dijadikan sebagai pijakan mengenai kondisi yang dapat diatasi oleh karena turut terdapat tuntutan dalam berkembangnya aturan hukum agar dapat sesuai sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perkembangan sosial yang luas menjadi penyebab hukum kesulitan serta tidak dapat terakomodir kedalam sistem dalam masyarakat, perkembangan tersebut juga berkaitan dengan perkembangan kebiasaan suatu bangsa yang mayoritas dipengaruhi oleh kepentingan penguasa secara dominan sehingga mempengaruhi penerapan hukum.

Menurut Lawrence Meir Friedman³³, terdapat tiga unsur dalam sistem hukum, yakni struktur (*structure*), Substansi (*Substance*), dan Kultur Hukum (*Legal Culture*). Substansi Hukum adalah suatu produk hukum yang dihasilkan oleh sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi tidak hanya bersumber dari aturan yang tertulis atau dikodifikasikan namun juga berkaitan dengan kebiasaan hukum yang ada dalam masyarakat. Substansi hukum yakni kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap

³² Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 41-44.

³³ Lawrence Meir Friedman, *American Law: An Introduction, Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Penerjemah: Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 6.

keberadaannya, bagian yang kemudian mewujudkan suatu bentuk serta batasannya secara keseluruhan.

Struktur Hukum merupakan institusional dalam keberadaan hukum. Struktur hukum disini meliputi lembaga negara penegak hukum yang secara khusus diatur oleh undang-undang contohnya institusi kepolisian, lembaga peradilan, lembaga kejaksaan, serta lembaga atau instansi yang tercantum dalam undang-undang secara khusus seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, dll. Tugas dan wewenang lembaga penegakan hukum berlandaskan peraturan perundangan, oleh karenanya diharapkan dalam kewajibannya dijalankan sesuai tanggung jawabnya dengan tidak dipengaruhi oleh kepentingan penguasa maupun golongan tertentu.

Budaya Hukum ialah mencakup pola pikir, nilai, kepercayaan serta harapan masyarakat yang berhubungan dengan tindakan individu dalam menyikapi hukum serta sistemnya. Kultur hukum yakni pandangan masyarakat terhadap penentuan dalam menyikapi penggunaan hukum, penghindaran terhadap hukum, atau bahkan penyalahgunaan hukum. Kesadaran yang dimiliki oleh warga masyarakat merupakan pencerminan dari budaya hukum masyarakat.

Menurut Achmad Ali³⁴, jika ingin diketahui apakah suatu hukum efektif atau tidak, langkah pertama yang harus dilakukan yakni menilai apakah sebyek suatu aturan hukum mentaati keberadaannya atau tidak. Dapat disimpulkan bahwa, apabila sebagian saja dari suyek hukum mentaatinya, maka dapat dikatakan bahwa aturan hukum itu efektif.

³⁴ Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 375.

Jika fokus akan kita kaji efektif tidaknya perundang-undangan³⁵, sebagai tolak ukurnya dapat ditetapkan efektif tidaknya suatu perundangan bergantung terhadap beberapa sebab, diantaranya yakni:

1. Pemahaman terhadap substansi materi muatan peraturan perundangan.
2. Metode dalam mendapatkan pemahaman tersebut.
3. Lembaga yang berhubungan dengan sasaran perundangan didalam masyarakat.
4. Alasan pembentukan suatu perundangan yang harus berdasarkan analisa mendalam dan bukan atas kebutuhan instan (sesaat).

Oleh karena itu secara umum diketahui, alasan tertentu yang paling berperan mempengaruhi efektif tidaknya suatu perundangan yakni bentuk tanggung jawab serta kerjasama antara berbagai pihak terkait didalam menjalankan kewajiban serta wewenang dalam rangka penyelenggaraan peranannya untuk menegakkan peraturan perundangan yang sudah ditetapkan dan diberlakukan.

Menurut Soerjono Soekanto, agar suatu aturan hukum dapat ditegakkan serta berjalan sebagaimana mestinya maka diperlukan keselarasan antara beberapa faktor, diantaranya adalah:

1. Hukum dan peraturan itu sendiri.

Mengandung artian bahwa terdapat kemungkinan terjadi ketidaksesuaian antara peraturan perundangan yang mengatur tentang hal tertentu dengan suatu aspek. Kemungkinan yang dapat terjadi lainnya yakni ketidaksesuaian

³⁵ *Ibid*, hlm. 378-379.

antara peraturan perundangan dengan peraturan tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Terkadang ketidaksesuaian tersebut terjadi antara peraturan perundangan dengan hukum adat istiadat masyarakat lokal di daerah.

2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum.

Yang dimaksud dengan petugas yang menegakkan hukum yakni institusi kepolisian, lembaga kejaksaan, lembaga peradilan, dan sebagainya yang bertugas berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Jika mentalitas petugas yang menegakkan hukum lemah atau bahkan buruk kualitasnya secara otomatis dapat menciptakan ketidakteraturan dalam penegakan hukum sehingga dapat berdampak negatif meskipun terhadap peraturan perundangan yang secara kualitas sempurna.

3. Fasilitas yang diharapkan dalam penegakan hukum.

Terpenuhinya kebutuhan akan ketersediaan fasilitas yang memadai dalam rangka penegakan hukum juga turut berperan penting dalam efektif tidaknya suatu peraturan perundangan.

4. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.

5. Faktor kebudayaan.

yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁶

Apabila dicermati kemudian sebuah sistem hukum merupakan suatu bentuk kesatuan yang kompleks yang tidak dapat dikesampingkan antara berbagai faktor yang ada sebagai tolak ukur dalam menilai efektif tidaknya suatu sistem.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 8.

Terdapat relevansi keterkaitan antara faktor yang ada satu dengan yang lainnya. Kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum didefinisikan tidak hanya dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi objek peraturan perundangan yang berlaku, akan tetapi juga terkait dengan penegakan hukum oleh lembaga yang berwenangan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan alasan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tolak ukur dalam efektifitas berlakunya suatu perundangan juga dapat dilihat berkaitan pula dengan keselarasan antara beberapa faktor yang turut mendukung berjalannya sistem hukum. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, dikarenakan sebagai intisari dalam terciptanya penegakan hukum, demikian pula sebagai dasar gambaran terkait dengan efektifitas implementasi penegakan hukum³⁷. Keterkaitan antara faktor-faktor tersebut tidak dapat dilepaskan antara satu dengan yang lain.

Menurut Sunaryati Hartono³⁸, hukum merupakan sebuah skema yang terbentuk dari banyak unsur yang berhubungan antara satu dengan yang lain serta saling melengkapi diantaranya, apabila salah satu bagiannya (misalnya peraturannya) diubah, maka semua unsur hukum lainnya harus turut diubah pula. Jika hukum dilihaat sebagai suatu sistem, hukum terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:³⁹

1. Nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat
2. Filsafat hukum

³⁷ *Ibid*, hlm. 9.

³⁸ Sunaryati Hartono, *Bhineka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 44-45.

³⁹ *Ibid*, hlm. 45-46.

3. Aturan-aturan hukum yang terdiri atas;
 - a. Hukum Nasional
 - 1) Konstitusi
 - 2) Undang-undang
 - 3) Peraturan perundang-undangan yang hirarkinya dibawah Undang-Undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan daerah, dll.
 - 4) Yurisprudensi (putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat)
 - 5) Hukum kebiasaan (melalui kontrak-kontrak dan dalam bidang/sector bisnis tertentu)
 - 6) Hukum adat
 - 7) Hukum agama, dll.
 - b. Hukum Internasional
 - 1) Konvensi antar negara-negara yang sudah diratifikasi oleh NKRI
 - 2) Perjanjian internasional antara Republik Indonesia dengan negara lain
 - 3) Hukum kebiasaan dan asas-asas hukum internasional
4. Pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah
5. Proses dan prosedur di lembaga-lembaga hukum
6. Sumber daya manusia (mutu profesionalisme, komitmen, dan moral)
7. Lembaga-lembaga pendidikan hukum dan sistem pendidikan hukum

8. Sarana dan prasarana (baik perangkat keras, perangkat lunak, perabot, alat transportasi kendaraan, senjata atau computer dengan seluruh perangkat dan sistemnya, dan sebagainya)
9. Lembaga-lembaga pembangunan hukum, seperti badan pembinaan hukum nasional, komisi hukum nasional, badan perencanaan pembangunan hukum nasional dan sebagainya
10. Anggaran negara yang disediakan untuk pemeliharaan dan pembangunan hukum

Kesepuluh unsur sistem hukum itu saling berpengaruh dan bersinergi. Jika terdapat satu unsur saja tidak berjalan atau tidak mencukupi (misalnya kurangnya anggaran bagi sarana dan prasarana hukum, atau SDM yang tidak memadai, atau sistem pendidikan hukum yang sudah tidak memadai untuk abad ke-21, DPRD yang tidak efektif, dan sebagainya) akan mengakibatkan macetnya seluruh sistem hukum.

2.4. Konsep Negara Kesatuan

Bentuk negara apabila ditinjau dari segi susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan susunan negara, yaitu negara yang bersusun tunggal yang disebut Negara Kesatuan dan negara bersusun jamak atau yang disebut dengan Negara Federasi⁴⁰. Bentuk negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam UUDNRI Tahun 1945 pasal 1 ayat (1) bahwa “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Negara kesatuan atau yang dapat disebut

⁴⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberti, 2004), hlm. 224.

dengan negara unitaris, apabila ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, maksudnya adalah bahwa negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dalam negara kesatuan, hanya ada satu pemerintahan, yakni pemerintahan pusat yang memiliki tugas serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan arah kebijakan negara serta melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Pada perkembangannya, suatu negara yang menganut konsep negara kesatuan dapat diklasifikasikan kedalam dua bentuk, tidak hanya negara kesatuan dengan asas sentralisasi saja namun juga berkembang negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Urusan pemerintahan diatur oleh pemerintah pusat sehingga daerah hanya menjalankan apa yang diinstruksikan merupakan esensi dalam negara kesatuan dengan asas sentralisasi. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan kepada daerah dalam pelaksanaan negara kesatuan dengan asas desentralisasi.

Perbedaan negara kesatuan yang dibagi dalam provinsi-provinsi dengan negara federal terletak pada derajat desentralisasinya⁴¹. Dalam negara kesatuan desentralisasi dibagikan kepada suatu masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan terdapat fungsi pengawasan dari pemerintahan

⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Penerjemah: Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 448.

diatasnya (pemerintah pusat), pengawasan inilah yang menjadi poin fokus dalam hubungan pemerintahan yang terlaksana dalam koridor negara kesatuan.

Strong berpendapat bahwa terdapat dua sifat penting dalam negara kesatuan, yakni supremasi parlemen pusat, dan tidak adanya badan berdaulat tambahan⁴². Dengan demikian berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa hakikat dari negara kesatuan yakni adalah kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang lain selain dari badan pembuat undang-undang pusat.

2.5. Teori Desentralisasi

Jika ditinjau dari segi etimologis bahasa desentralisasi ialah bahasa lain yang terdiri dari dua suku kata yakni de diartikan sebagai lepas dan centrum diartikan sebagai pusat, jika diartikan secara utuh, dapat diartikan sebagai melepaskan diri dari pusat⁴³. Makna yang dapat disimpulkan dari pengertian secara etimologis tersebut yakni bahwa terdapat pelimpahan kewenangan yang dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan kepada daerah untuk bertindak sendiri⁴⁴, dimana kewenangan tersebut memiliki bidang validitas

⁴² C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Penerjemah: Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm 111.

⁴³ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm 14.

⁴⁴ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm 38.

teritorial tertentu serta substansi tertentu sebagaimana tercantum dalam ketentuan perundangan yang berlaku.

Wewenang untuk bertindak secara independen yang diberikan kepada daerah memberikan kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda bagi daerah yang berbeda wilayah teritorinya. Dalam bukunya Bayu Surianingrat mempergunakan kutipan pendapat Wesber yakni “to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration”⁴⁵, desentralisasi dimaksudkan untuk memisahkan dan menjalankannya, contohnya terkait dengan urusan pemerintah bidang pengadministrasian, untuk ditarik keluar dari tengah atau tempat inti keberadaannya.

Joeniarto mengemukakan⁴⁶, maksud dalam pelaksanaan desentralisasi tidak lain adalah pemberian kewenangan pada wilayah teritori lokal untuk melaksanakan serta menjalankan urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan dalam perundangan yang berlaku. Sejalan dengan pendapat tersebut Muslimin⁴⁷ mengemukakan pendapatnya yakni desentralisasi ialah adanya pelimpahan hak dan kewajiban pemerintahan kepada badan swatantra yang lokasinya di daerah.

Berdasarkan berbagai pengertian desentralisasi diatas, maka dapat dilihat bahwa terdapat berbagai pengertian yang bervariasi, ada yang menyebutkan sebagai melimpahkan, melepaskan, memberikan, memindahkan, membagi dan

⁴⁵ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hlm 3.

⁴⁶ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm 15.

⁴⁷ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42.

mendistribusikan wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pusat untuk menjalankan serta menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pada konteks keIndonesiaan, desentralisasi lebih tepat dikatakan sebagai melimpahkan hak dan kewajiban daerah dari pusat untuk menjalankan serta menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Hal ini didasarkan pada penggunaan istilah yang terdapat dalam skema pengertian desentralisasi pada beberapa undang-undang pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, mengartikan desentralisasi dalam Pasal 1 huruf b sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Demikian juga Pasal 1 huruf e Undang-Undang Pemda 1999 menentukan “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Pemda 2004, “desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Pemda 2014, “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Desentralisasi sebagai kebalikan dari sentralisasi merupakan suatu sistem yang lazim digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan⁴⁸, khususnya dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Terkait dengan desentralisasi dan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, Robert D. Miewald menyebutkan bahwa tema desentralisasi dan sentralisasi terutama berkenaan dengan fenomena tentang *delegation of authority and responsibility* yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit organisasi bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.

Menyangkut hubungan desentralisasi dengan otonomi, Astim Riyanto mengatakan bahwa otonomi dalam Negara kesatuan adalah wujud dari asas desentralisasi yang bentuk daerahnya disebut daerah otonom. Dengan demikian maka dalam negara kesatuan, yang dipandang sebagai asas adalah desentralisasi. Sedangkan otonomi yang dipandang sebagai asas digunakan untuk negara serikat, karena pemerintah negara bagian lazim disebut juga negara (*state*) yang berkedudukan setaraf (*horizontal, coordinate, concurrent*) dengan pemerintah federal.

Pandangan yang berbeda tentang hubungan desentralisasi dengan otonomi dikemukakan oleh Bagir Manan, dengan menyatakan bahwa desentralisasi tidak sama dengan otonomi karena otonomi hanyalah salah satu bentuk desentralisasi. Dijelaskan juga bahwa desentralisasi bukanlah asas

⁴⁸Ibnu Tricahyo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, (Malang: Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2007), hlm. 3.

melainkan suatu proses dan yang asas adalah otonomi⁴⁹. Sebagai suatu proses, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah guna melaksanakan pemerintahan daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan tidak terpusat (sentralistis). Pendapat Bagir Manan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi diterapkan adalah dalam rangka menghindari agar tidak terjadi sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2.6. Teori Kewenangan

Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban⁵⁰, yang berbeda secara etimologi dengan makna kekuasaan yang hanya digambarkan bermakna sebagai tugas untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan perbuatan. Makna dari kewenangan yakni sebagai landasan yang dimiliki badan atau unsur penyelenggara pemerintahan untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan aturan yang ada, maka yang dimaksudkan dengan kewenangan juga berkaitan dengan legalitas tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut norma yang ada, pelaksanaan kewenangan tidak dapat dijalankan diluar ketentuan peraturan perundangan yang ada sebagai koridor batasan pelaksanaannya dikarenakan kekuasaan tersebut bersifat formal.

Wewenang tidak kemudian dengan sendirinya melekat pada suatu jabatan. Badan pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau konstitusi. Pelaksanaan dari adanya wewenang tersebut hanya dapat

⁴⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. III*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2004), hlm. 11.

⁵⁰ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009), hlm. 26.

dijalankan dengan mekanisme sebagaimana tercantum dalam ketentuan undang-undang yang dimaksud sebagai sumbernya. Redaksi wewenang yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan harus diberikan secara jelas sehingga tidak muncul penafsiran yang berbeda terkait wewenang yang ada. Wewenang dapat diperoleh secara atribusi, delegasi atau mandat. Cara atribusi mengandung pengertian pemberian kewenangan asli, sementara delegasi mengandung artian bahwa organ yang telah diberikan kewenangan asli tersebut oleh ketentuan dalam undang-undang diberikan hak untuk memindahkan atau mendelegasikannya kepada organ yang lain baik secara keseluruhan atau sebagian. Oleh karenanya, dalam delegasi terdapat persyaratan adanya dasar hukum dalam ketentuan undang-undang yang berlaku. Mandat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah dengan tanggung jawab serta tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Dalam mandat, penerimanya menjalankan perintah atau tugas dari pemberi mandat sehingga tidak terdapat peralihan kewenangan⁵¹.

Perbedaan antara tugas dengan wewenang dapat dikemukakan bahwa tugas merupakan sesuatu yang jelas, artinya bahwa kita dapat mengetahui apakah badan pemerintahan memiliki tugas yang harus dilakukannya dan apakah tugas itu benar-benar dilakukan, kita dapat mengatakan juga bahwa badan pemerintahan yang memiliki wewenang telah melaksanakan tugasnya atau belum. Selain itu, bukan pada badan yang harus melaksanakan tugas untuk menentukan apa yang menjadi tugasnya, tetapi badan lain yang lebih superior yang memiliki

⁵¹ Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Pustaka Harapan. 1993). hlm. 68.

kewenangan untuk memutuskan apa yang harus dilaksanakan oleh badan yang harus melaksanakan tugas. Hadjon menyatakan bahwa konsep kekuasaan lebih tepat untuk dibandingkan dengan tugas dan wewenang. Didalam kekuasaan terkandung hak serta kewajiban namun tidak diperlukan ada pemisahan antara tugas yang mengandung pengertian kewajiban dan dari hak. Kewenangan yang disebut juga dengan kekuasaan formal, merupakan kekuasaan yang berasal dari undang-undang atau diberikan kekuasaan secara eksekutif maupun administratif. Sebagai gambaran bahwa wewenang yang diperoleh melalui mandat tidak melekat pada penerimanya, namun dapat ditarik kembali oleh pemberinya sewaktu waktu untuk dipergunakan⁵².

Hak untuk berindak atau tidak bertindak digambarkan sebagai kekuasaan dalam ranah ketatanegaraan. Hak yang ada berkaitan dengan ketidak terikatan apakah melaksanakan atau bahkan tidak melaksanakan suatu hal tertentu. Kemudian kewajiban yang ada berkaitan dengan suatu tanggung jawab untuk melaksanakan suatu hal tertentu. Wewenang dapat diperoleh secara atribusi, delegasi atau mandat yang landasan pengaturannya bersumber dari peraturan perundangan⁵³.

Atribusi adalah wewenang yang diberikan yaitu diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu jabatan. Sementara delegasi adalah penggantian, yaitu peralihan wewenang dari suatu badan pemerintahan ke badan pemerintahan lainnya. Jadi, dalam delegasi terjadi penggantian kepemilikan

⁵² Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 108-109.

⁵³ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000). hlm. 1-2

wewenang dari pemberi atau delegator kepada penerimanya. Dalam undang-undang tentang peradilan tun wewenang atribusi disebut sebagai wewenang yang ada padanya, sedangkan delegasi adalah wewenang yang dilimpahkan kepadanya (lihat pasal 1 angka 6 Undang-Undang Peradilan TUN). Sehingga tidak dimungkinkan terdapat pendelegasian apabila tidak terdapat wewenang yang diperoleh secara atributif⁵⁴.

Atribusi dan delegasi dapat dibedakan secara mendalam dari mandat. Misalnya terkait dengan tidak adanya perpindahan kewenangan di dalam mandat, dan oleh karena itu tidak terdapat pula adanya pemindahan tanggung jawab sebagai implikasinya. Oleh sebab itu, peraturan perundangan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaannya tidak dipergunakan sebagai syarat pelaksanaannya. Mandat diperbolehkan kecuali dinyatakan sebaliknya dalam norma tertulis atau karena wewenang yang bersifat tidak diperbolehkannya. Mandat diartikan sebagai perintah atau tugas. Didalamnya penerima atau mandatory menjalankan perintah atau tugas dari pemberi atau mandatory, sehingga tidak terdapat peralihan kewenangan. Pasal 1 angka 24 UU nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan memberikan pengertian mandat yakni “pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah dengan tanggung jawab serta tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.

Apabila dicermati dari uraian sebelumnya, maka jika kewenangan yang didapatkan oleh pejabat pemerintahan secara atributif bersumber dari peraturan perundangan, yakni tercantum dalam ketentuan pada peraturan perundangan.

⁵⁴ Ridwan HR., *Op.Cit.* hlm. 104-105.

Dapat diperluas kewenangan yang sudah ada atau bahkan dapat dibentuk wewenang yang baru dengan bentuk pertanggungjawaban baik secara internal maupun eksternal dalam menjalankan wewenang yang merupakan atribusinya berada pada pemangku jabatan penerima wewenang tersebut⁵⁵.

2.7. Teori Pengawasan

Pengawasan adalah proses mengamati, membandingkan tugas pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan dalam suatu rencana yang sistematis dengan tindakan kooperatif serta kolektif guna menghindari penyimpangan demi tujuan tertentu⁵⁶. Selanjutnya menurut apa yang disampaikan oleh sujanto yakni bahwa kesesuaian terkait dengan dijalankan sebagaimana mestinya atau tidak tentang pelaksanaan kewajiban atau suatu aktifitas dapat dinilai secara nyata melalui adanya usahan dan kegiatan pengawasan tersebut.

Pengertian yang disampaikan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan secara sistematis sesuai dengan pendapat Soekarno K. dalam Nurmayani yaitu agar dapat mengerjakan serta menyelenggarakan suatu rencana berjalan sesuai rencana dilaksanakan pengawasan sebagai mekanisme terkait tindakan apa yang harus ditentukan demi terlaksananya tujuan sesuai rencana⁵⁷. Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 109.

⁵⁶ Nurmayani, *Loc.Cit.* hlm. 8.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 82.

pemerintahan diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan⁵⁸.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pengawasan maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah kegiatan pencegahan dari tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh pihak yang lebih tinggi kepada pihak dibawahnya dalam pelaksanaan tugas yang diemban. Dalam hal ini, pengawasan dilakukan oleh gubernur sebagai kepala pemerintahan tingkat provinsi terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten atau kota sebagai pihak dibawahnya yakni pemerintahan tingkat kabupaten atau kota. Selain itu, pengawasan dilaksanakan sebagai suatu penilaian terhadap kinerja pemerintahan kabupaten atau kota terkait kesesuaian atau tidaknya dengan peraturan di atasnya.

Pengawasan yang diadakan bertujuan untuk mengetahui kinerja yang dilaksanakan oleh suatu badan dalam menjalankan tugasnya sesuai atau tidak dengan peraturan yang ditetapkan serta agar dipahami kesalahan yang terjadi supaya untuk diperbaiki pada waktu mendatang, dan menentukan arah kebijakan agar supaya tercipta wujud hasil yang maksimal dalam pembentukan peraturan daerah yang dimaksud. Dalam perkembangannya bisa dinyatakan, dengan konsep negara kesatuan yang dipergunakan menimbulkan akibat yakni dilaksanakannya pengawasan kepada segenap aktivitas daerah yang juga terkait dengan peraturan daerah. Oleh karena tidak terdapat badan berdaulat tambahan serta pemerintah mengendalikan kedaulatan baik intern maupun ekstern yang berbeda dengan negara federasi⁵⁹.

⁵⁸ Saiful Anwar, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, (Gloria Madani Press, 2004), hlm. 127.

⁵⁹ Ni'Matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 5.

Pembedaan dalam pengawasan itu sendiri terbagi dalam bentuk pengawasan preventif dan pengawasan represif⁶⁰. Wujud pengawasan represif yakni kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah sebagai produk hukum daerah dengan batu uji peraturan perundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta nilai kesusilaan. Tidak lain merupakan pengawasan atau kontrol yang dirancang untuk mengidentifikasi dasar terjadinya kesalahan atau sesuatu yang tidak diinginkan yang merugikan terhadap suatu bentuk hal tertentu. Apabila dicermati kemudian, bahwa pengawasan represif yang diwujudkan tersebut dapat dikatan sebagai langkah koreksi atau juga dapat disebut sebagai model pengujian atau kontrol apabila dikaitkan dengan perda.

Sedangkan pengawasan preventif berada dalam tahap sebelum perda tersebut disahkan, yakni pada saat pembentukan perda yang dimaksud. Jika kemudian dihubungkan berdasarkan argumentasi yang telah dikemukakan sebelumnya terkait dengan pengawasan peraturan daerah yang merupakan sarana dalam otonomi, dapat dikemukakan bahwa wujud pengawasan preventif dilaksanakan dengan evaluasi terhadap raperda yang penyusunannya dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Oleh karena dengan dilaksanakannya bentuk pengawasan ini turut berakibat pada suatu raperda yang disusun hanya dapat disahkan apabila sudah diberikan penomoran yang kemudian diikuti dengan tugas pemerintah daerah untuk mengesahkan⁶¹. Pengesahan terhadap rancangan

⁶⁰ Widodo Ekathajana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 39.

⁶¹ Yuri Sulisty, *Pengawasan Pemerintah terhadap Produk Hukum Daerah (Perda) Melalui Mekanisme Pembatalan Perda Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jurnal Lentera Hukum: Fakultas Hukum Universitas Jember, Vol I April 2014), hlm. 6.

peraturan daerah daerah dapat dilaksanakan setelah adanya pemberian nomor register terhadap raperda yang dimaksud.

2.8. Teori Perundang-undangan

Jika kita membicarakan Ilmu Perundang-undangan, maka membahas pula proses dibentuknya aturan hukum, serta juga segala bentuk peraturan perundang-undangan sebagai implikasi terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan dalam negara, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah⁶².

Disebut juga *Gesetzgebungswissenschaft* (ilmu interdisipliner yang berhubungan dengan Ilmu Politik dan Sosiologi) dan terbagi dalam dua bentuk yakni:

1. Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), berkaitan dengan substansi dalam pembentukan peraturan perundangan terkait diksi yang baik agar tidak menciptakan multitafsir,
2. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), berhubungan dengan petunjuk langkah serta metode dalam perumusan pembentukan peraturan perundangan yang sifatnya normatif.⁶³

Peraturan dirumuskan berdasarkan atas beberapa landasan dalam pembentukannya, landasan-landasan yang harus dipenuhi yakni:

1. Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*)

⁶² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm. 1.

⁶³ Burkhardt Krems dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, loc. Cit*, hlm. 2.

Substansi dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki kejelasan tujuan yang ingin dicapai yang disesuaikan dengan nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan.⁶⁴

2. Landasan Sosiologis (*sociologische grondslag*)

Hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, dengan demikian maka substansi dalam peraturan perundangan harus disesuaikan dengan nilai luhur hukum yang hidup dalam masyarakat.⁶⁵

3. Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)

Dalam suatu peraturan perundangan harus terdapat adanya landasan hukum bersumber dari peraturan perundangan yang secara hirarki berkedudukan lebih tinggi. Pembagian dalam landasan yuridis terwujud dalam dua aspek yakni: (i) aspek formal yakni berhubungan dengan lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundangan, serta (ii) aspek material yakni terkait dengan materi muatan yang terkandung dalam substansi peraturan perundangan.⁶⁶

4. Landasan Ekonomi, Politik, Hankam, dan lain-lain, disesuaikan dengan substansi dalam peraturan perundangan yang dibentuk.

Terdapat suatu landasan lainnya untuk ditindaklanjuti oleh lembaga pembentuk peraturan perundangan, yakni tersedianya analisis serta data pendukung yang memadai serta tepat sebagai dasar dalam proses perumusan serta pembentukan peraturan perundangan (selanjutnya disebut dengan pembentukan perundangan

⁶⁴ Jazim Hamidi dan Budiman NPD Sinaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2005), hlm. 7.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 7.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 8.

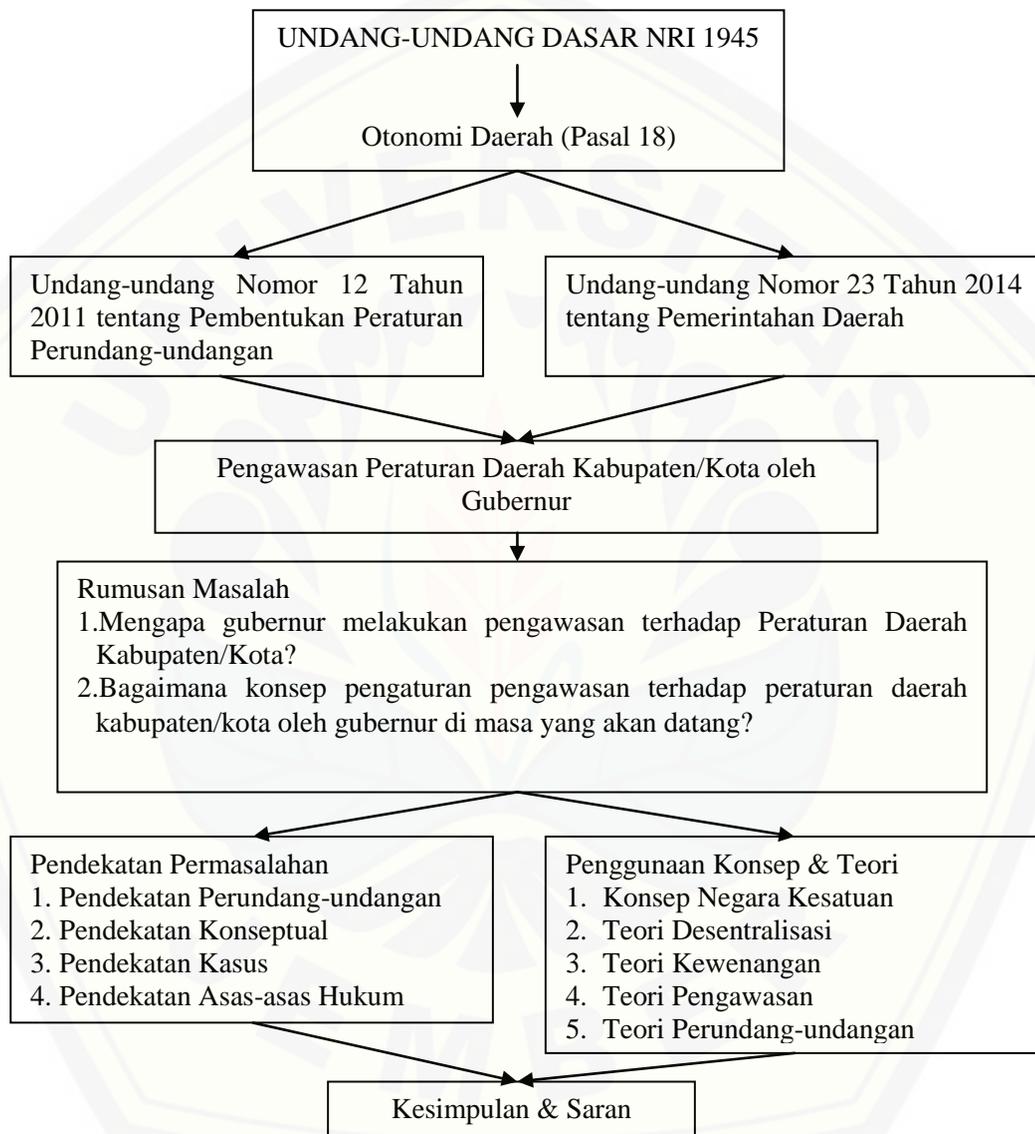
berdasarkan analisis)⁶⁷. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan berdasarkan atas kejelasan makna dan tujuan serta diperuntukkan bagi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat semata.



⁶⁷ *Ibid*, hlm. 24.

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL



Kerangka konseptual diberikan guna menjawab isu hukum yang ada dalam penelitian tesis ini sebagaimana telah dijabarkan dalam rumusan masalah serta untuk mempermudah alur berpikir. Perbedaan perspektif antara berbagai pihak dalam menghadapi suatu objek tidak menutup kemungkinan dapat

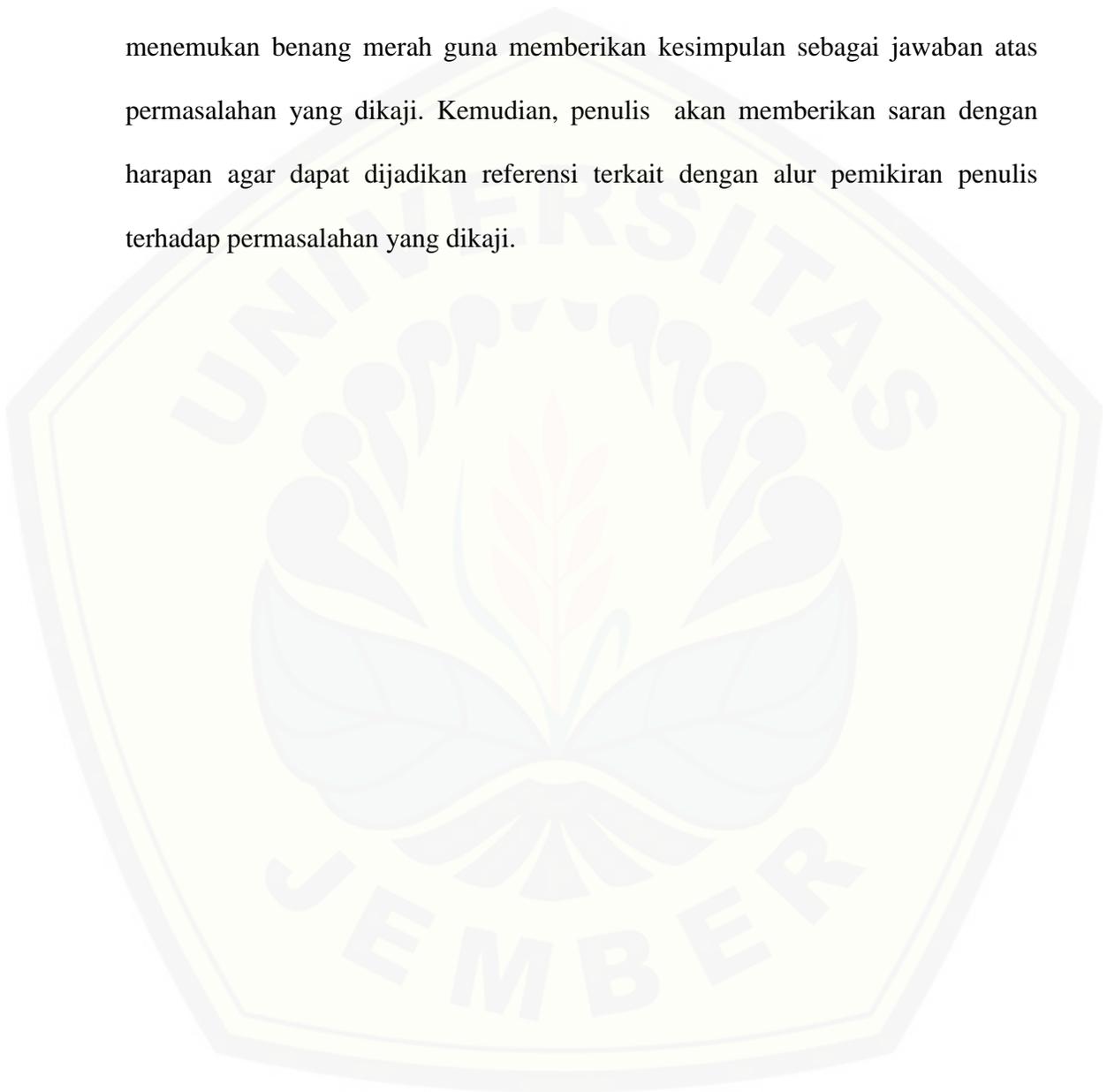
menimbulkan perbedaan dalam analisis maupun penggunaan materi sebagai pisau analisisnya. Konsep dan teori yang diberikan dimaksudkan agar penulis dapat memberikan alur deskripsi yang terarah agar dapat dengan mudah dimengerti.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah diberikan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan di daerahnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pembahasan dalam hal ini akan dijawab dengan menggunakan konsep negara kesatuan, teori desentralisasi dan teori perundang-undangan.

Pemerintah daerah dibagi dalam pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang representatif sesuai dengan kekhasan daerah itu sendiri yang tentunya harus disesuaikan sejalan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Tidak menutup kemungkinan peraturan daerah yang dimaksud terdapat hal yang tidak sesuai dengan ciri khas daerah atau bertentangan dengan kepentingan umum atau bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, oleh karenanya diperlukan adanya pengawasan terhadap peraturan daerah baik dalam tahap pembentukan maupun peraturan daerah yang sudah berlaku. Pembahasan

dalam hal ini akan dijawab dengan menggunakan teori kewenangan dan teori pengawasan.

Dari pembahasan-pembahasan tersebut penulis akan berusaha menemukan benang merah guna memberikan kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang dikaji. Kemudian, penulis akan memberikan saran dengan harapan agar dapat dijadikan referensi terkait dengan alur pemikiran penulis terhadap permasalahan yang dikaji.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

1. Pengawasan yang dilaksanakan Gubernur terhadap Peraturan daerah Kabupaten/Kota telah sesuai dengan prinsip pembinaan dan pengawasan sebagaimana tercantum dalam UU Pemda. Terdapat dua bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh gubernur, yakni pengawasan secara preventif dan pengawasan secara represif. Pengawasan Gubernur secara preventif terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan dalam bentuk evaluasi serta pembinaan dan pengawasan terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan pengawasan Gubernur secara represif terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terwujud dalam pengawasan terhadap Peraturan Daerah yang sudah disahkan belakunya.
2. Gubernur pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota, karena kewenangan untuk melakukan pengujian dan pembatalan perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *judicial review* secara mutlak merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Secara normatif, hingga saat ini tidak terdapat aturan yang jelas terkait dengan kewenangan Gubernur sebagai tindak lanjut terhadap tugas yang dimilikinya untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota, oleh karenanya perlu mengembalikan kewenangan gubernur sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

5.2. Saran

1. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum melakukan pengawasan represif harus juga melaksanakan pengawasan preventif yakni evaluasi serta pembinaan kepada daerah kabupaten/kota khususnya dalam rangka pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota secara intensif dan berkelanjutan. Evaluasi dan pembinaan terkait dengan pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh gubernur adalah dalam rangka agar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam ranah otonomi dapat dilaksanakan sesuai dengan mekanisme atau proses sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Naskah akademik harus dijadikan sebagai poin sentral acuan dalam pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terkait dengan pembentukan suatu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat haruslah selektif dalam pembinaan dan pengawasan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, salah satunya adalah dengan cara

pengawasan secara intensif terhadap naskah akademik yang terdapat dalam suatu rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Rancangan peraturan daerah yang kurang tepat agar sesegera mungkin dikembalikan untuk dapat direvisi, sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat diminimalisir sedini mungkin, sebab pembatalan terhadap suatu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat berakibat pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan daerah oleh pemerintah daerah.

2. Harus adanya pengaturan khusus yang dituangkan dalam bentuk norma terkait dengan tugas Gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sudah berlaku, khususnya mengenai kewenangan gubernur sebagai tindak lanjut terhadap tugas yang dimilikinya untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus segera dilaksanakan, karena pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 Gubernur tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini dimaksudkan agar ada kepastian hukum terkait dengan tugas dan wewenang Gubernur secara terperinci dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga Gubernur tidak melebihi batas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

A'an Efendi dkk, 2016, *Teori Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

A'an Efendi & Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.

Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Jakarta: Kencana.

Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.

Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.

-----, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung: Universitas Islam Bandung.

-----, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad.

-----, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. III*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

Bayu Surianingrat, 1981, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Jakarta: Dewaruci Press.

C.F. Strong, Penerjemah: Derta Sri Widowatie, 2015, *Modern Political Constitutions, (Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk)*, Bandung: Nusa Media.

Dewi Astuti Mochtar dkk, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Banyumedia Publishing.

Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah: dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Dyah Ochtorina Susanti & A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika.

Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia.

Hans Kelsen, Penerjemah: Raisul Muttaqien, 2014, *General Theory of Law and State, (Teori Umum tentang Hukum dan Negara)*, Bandung: Nusa Media.

Himan Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju Bandung.

Ibnu Tricahyo, 2007, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, Malang, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan.

Jazim Hamidi & Budiman NPD Sinaga, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, Jakarta: PT. Tatanusa.

Jazim Hamidi, 2012, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Malang: UB Press.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

-----, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

-----, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press.

Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara.

Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara, 2005, *Clean Government and Good Government untuk Meningkatkan Kinerja Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jakarta: KemenPAN dan RB.

Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta.

Lawrence Meir Friedman, Penerjemah: Wishnu Basuki, 2001, *American Law: An Introduction (Hukum Amerika: Sebuah Pengantar)*, Jakarta: Tatanusa.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2008, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

Mochtar Kusumaatmatja, 2002, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni.

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada.

-----, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.

Nurmayani. 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung.

Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group.

Ridwan HR., 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Saiful Anwar, 2004, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press.

Satjipto Rahardjo, 2004, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas.

Soehino, 2004, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberti.

Soenobo Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Soerjono Soekanto, 2011, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2012, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Suhandak dan Trilaksono, 2007, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*, Malang: Banyumedia Publishing.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, 2009, *Metode Penelitian Hukum, Korelasi dan Refleksi* (edisi Pertama), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sunaryati Hartono, 2006, *Bhineka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Suprin Na'a, 2004, *Perda dalam Perspektif Perundang-undangan*, Palu: Tadulako University Press.
- Victor Situmorang, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Widodo Ekathahjana, 2008, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra.

Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Jurnal

Ni'Matul Huda, 2009, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober.

Yuri Sulisty, 2014, *Pengawasan Pemerintah terhadap Produk Hukum Daerah (Perda) Melalui Mekanisme Pembatalan Perda Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Lentera Hukum: Fakultas Hukum Universitas Jember, Vol I April.

Artikel

Aan Efendi, 2015, *Fungsi DPRD Pasca UU Pemda 2014*, <http://harianbhirawa.com/2015/01/fungsi-dprd-pasca-uu-pemda-2014/>, diakses pada tanggal 26 Desember 2017.

-----, 2015, *Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD*, <http://harianbhirawa.com/2015/02/penguatan-fungsi-pengawasan-dprd/>, diakses pada tanggal 26 Desember 2017.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036.