



**SKRIPSI**

**PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP  
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

***THE CONTROLLING OF CENTRAL GOVERNMENT  
TO THE LOCAL REGULATION BASED ON  
THE ACT OF NUMBER 32 OF 2004 ABOUT  
THE LOCAL GOVERNMENT***

**RANI PRATIWI  
NIM 050710101049**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2009**

**SKRIPSI**

**PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP  
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

***THE CONTROLLING OF CENTRAL GOVERNMENT  
TO THE LOCAL REGULATION BASED ON  
THE ACT OF NUMBER 32 OF 2004 ABOUT  
THE LOCAL GOVERNMENT***

**RANI PRATIWI  
NIM 050710101049**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2009**

## MOTTO

Tidak ada perbuatan yang lebih mulia di dunia selain menyertai orang lain untuk menolong mereka mencapai sukses.

( Alan Loy McGinnis )\*

---

\* William Tanuwidjaja, *Kata-Kata Motivasi*, MedPress, Jakarta, 2008, hlm. 56.

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini dipersembahkan sebagai perwujudan puji syukurku dengan segala kerendahan hati yang tak terhingga kepada :

1. Ayahanda tercinta Slamet Abdul Hadi dan ibunda tersayang Djamilah yang semua kasih sayang serta cintanya, dan juga doa yang tak pernah putus menyertai saya, kesabaran, serta kerja keras yang tanpa pernah lelah untuk memberikan yang terbaik bagi keberhasilan di dalam setiap perjalanan hidup saya. Ayah dan Ibu adalah inspirasi semangat saya dan tidak akan pernah tergantikan dengan apapun.
2. Almamater tercinta Universitas Jember.

**PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP  
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-  
UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

***THE CONTROLLING OF CENTRAL GOVERNMENT  
TO THE LOCAL REGULATION BASED ON  
THE ACT OF NUMBER 32 OF 2004 ABOUT  
THE LOCAL GOVERNMENT***

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh

**RANI PRATIWI  
NIM 050710101049**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2009**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**Tanggal 20 Oktober 2009**

Oleh

**Pembimbing,**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**

**NIP. 195611151985121001**

**Pembantu Pembimbing,**

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**

**NIP. 197105011993031001**

## **PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul :

**PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PERATURAN  
DAERAH MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh:

**RANI PRATIWI**

**NIM 050710101049**

**Pembimbing,**

**Pembantu Pembimbing,**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**  
**NIP. 195611151985121001**

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 197105011993031001**

Mengesahkan:  
Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**PROF. Dr. M. ARIEF AMRULLAH, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 196001011988021001**

## **PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan panitia penguji pada :

Hari : Rabu  
Tanggal : 28 ( Dua puluh delapan )  
Bulan : Oktober  
Tahun : 2009

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

### **Panitia Penguji**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**  
NIP. 195701221982031002

**RIZAL NUGROHO, S.H., M.Hum.**  
NIP. 195611251984031002

### **Anggota Panitia Penguji,**

1.

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**  
NIP. 195611151985121001

2.

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**  
NIP. 197105011993031001



## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : RANI PRATIWI

NIM : 050710101049

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: *PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH* adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebut sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 28 Oktober 2009

Yang menyatakan,

RANI PRATIWI

NIM 050710101049

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul *PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH*. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas diselesaikan dari bimbingan, petunjuk, dan pengarahan berbagai pihak yang dengan tulus ikhlas telah memberikan bantuan kepada penulis. Oleh karena itu penulis, ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga dan memberikan penghargaan yang tidak ternilai kepada:

1. Bapak Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan I, dan Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., dan Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., yang telah memberikan bantuan selama perkuliahan;
2. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., selaku Ketua Penguji yang telah memberikan masukan dan bantuan hingga skripsi ini selesai;
3. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.H., selaku Sekretaris Penguji yang telah pula memberikan masukan, bantuan untuk skripsi ini dan selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Ketua Bagian Hukum Tata Negara yang telah memberikan banyak nasihat, saran, petunjuk, dorongan serta mau mengerti akan adanya hambatan-hambatan selama penulis berada di bangku perkuliahan;
4. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H., selaku Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, masukan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini;
5. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, masukan,

petunjuk, pengarah dan mendengarkan kesulitan-kesulitan dalam penulisan skripsi ini;

6. Kakakku, Karnila Hadi, S.Sos dan Novan Andrian, S.H. serta adikku Karina Dinda Ainni yang telah mengiringi jejak kehidupan baik suka maupun duka meksipun terhalang jarak yang memisahkan dan atas segala perhatian dan pengertannya selama ini;
7. Sahabat spesial Yudi Kristianto yang telah menemani selama ini, dan sabar menanti meksipun terhalang jarak yang memisahkan, Terima kasih atas segala perhatian dan pengertannya selama ini;
8. Sahabatku Citra Tresnawati M, S.H dan Rahmania Madya P, S.H terima kasih atas semangatnya hingga membuat saya untuk selalu termotivasi untuk cepat menyelesaikan skripsi ini;
9. Kawan-kawan kos Pink Jawa 6/20 Nur Imama, Ika, Ica, Agni, Niken, Tria terima kasih atas segala bantuannya selama ini;
10. Kawan-kawan IMA hura-hura Dian Wahyu, Sarrah, Novi, Wahyu Embes, Sembodo Sukmamukti, S.H., Miskun, Ragil, terima kasih atas semangatnya dan doanya yang telah di berikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dan kapan jalan-jalan lagi;
11. Kawan-kawanku Arif Prasmi, Mahfud Guruh, Yandri Triano, Zaki Andi, Anton Agus, Rocky, Dian, yang telah banyak membantuku dan memberikan informasi dan semangat selama penulis menyelesaikan skripsi ini;
12. Kawan-kawan Kuliah Kerja Mahasiswa (KKM) di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Jember, Sembodo Sukmamukti, Dian Wahyu, Novi Risyahani, Ika Soraya. Serta karyawan dan staf di KPU yang telah banyak membantu selama di sana;
13. Kawan-kawan Ikatan Mahasiswa (IMA) HTN, yang telah menjadi kawan bertukar pikiran selama di bangku kuliah;
14. Seluruh karyawan/karyawati Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak memberikan bantuan teknis akademis selama perkuliahan;
15. Semua kawan-kawan di Fakultas Hukum Universitas Jember yang tidak dapat saya sebutkan namanya satu persatu terima kasih atas kontribusi yang

diberikan selama saya menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;

16. Serta pihak-pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan sumbangan positif terhadap penyusunan skripsi ini.

Semoga segala amal baik yang telah diberikan dengan tulus dan ikhlas pada penulis, mendapat balasan dari Allah SWT. Penulis juga menerima kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi semua pihak.

Jember, 28 Oktober 2009

Penulis

## RINGKASAN

Indonesia adalah Negara yang menganut sistem Negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara kesatuan yang terdiri dari provinsi, kemudian provinsi terdiri dari kota dan kabupaten, seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: “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”.

Implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui penerapan otonomi daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menghendaki agar setiap daerah provinsi, Kabupaten/kota diberikan kewenangan yang besar untuk mengatur dan memerintah daerahnya masing-masing. Akan tetapi, kewenangan yang besar yang diberikan kepada Daerah itu jangan sampai disalahgunakan. Oleh karena itu, diperlukan suatu pengawasan sebagai pengontrol kewenangan Pemerintah Daerah. Pengawasan pemerintah pusat kepada daerah perlu dilakukan karena tanpa pengawasan, maka kemungkinan akan terjadinya penyimpangan-penyimpangan, penyelewengan-penyelewengan, dan penyalahgunaan kekuasaan, bahkan juga disintegrasi yang membahayakan kehidupan Bangsa dan Negara menjadi lebih besar.

Kemudian yang menjadi permasalahannya yaitu Bagaimana Pemerintah Pusat melakukan fungsi pengawasan terhadap produk-produk hukum Peraturan Daerah (Perda) yang di buat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota? Dan Apakah Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah (Perda) melalui pengawasan represif?

Pemerintah Pusat melakukan fungsi pengawasan terhadap produk-produk hukum Peraturan Daerah (Perda) yang di buat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota melalui pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan Preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum

diundangkannya Peraturan Daerah, yang berupa pengesahan pejabat yang berwenang. Pengawasan represif dilakukan apabila ada Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah karena disamping dalam rangka melaksanakan perintah Undang-Undang, yaitu Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga karena pada dasarnya, Negara Indonesia menganut paham negara hukum modern (= welfarestate) seperti diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4, yang menyatakan, bahwa : “Pemerintah Negara Indonesia 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”. Berdasarkan ketentuan ini, maka Indonesia dapat dikatakan menganut konsep negara hukum modern atau *Welfarestate*. Oleh karena itu pemerintah harus aktif dalam bidang-bidang kesejahteraan masyarakat. Keaktifan pemerintah pusat dalam bidang-bidang kesejahteraan mendorong lahirnya hak-hak istimewa seperti *Freies ermessen* yaitu asas kebebasan bertindak dalam kekuasaan lainnya seperti diatur dalam Pasal 145: pemerintah pusat dapat membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Sampul Depan</b> .....	i
<b>Halaman Sampul Dalam</b> .....	ii
<b>Halaman Motto</b> .....	iii
<b>Halaman Persembahan</b> .....	iv
<b>Halaman Prasyarat Gelar</b> .....	v
<b>Halaman Persetujuan</b> .....	vi
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	vii
<b>Halaman Penetapan Panitia Penguji</b> .....	viii
<b>Halaman Pernyataan</b> .....	ix
<b>Halaman Ucapan Terima Kasih</b> .....	x
<b>Halaman Ringkasan</b> .....	xiii
<b>Halaman Daftar Isi</b> .....	xv
<b>Halaman Tabel</b> .....	xviii
<b>Halaman Lampiran</b> .....	xix
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penulisan .....	4
1.3.1 Tujuan Umum .....	4
1.3.2 Tujuan Khusus .....	4
1.4 Manfaat Penulisan .....	4
1.5 Metode Penelitian .....	5
1.5.1 Tipe Penelitian .....	5
1.5.2 Pendekatan Masalah .....	5
1.5.3 Sumber Bahan Hukum .....	5
1.5.4 Analisis Bahan Hukum .....	6

<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>8</b>
2.1 Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Konsep Negara Hukum .....	8
2.1.1 Negara Hukum .....	8
2.1.2 Hubungan antara Pusat dan Daerah .....	11
2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan otonomi daerah di Indonesia .....	14
2.2.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia .....	14
2.2.2 Otonomi daerah di Indonesia .....	17
2.2.3 Peraturan Daerah .....	21
2.3 Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah .....	22
 <b>BAB 3 PEMBAHASAN .....</b>	 <b>28</b>
3.1 Perkembangan Produk-Produk Hukum Daerah Dari Masa Orde Baru Hingga Sekarang .....	28
3.2 Perkembangan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dari Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Hingga Kini .....	31
3.2.1 Pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah .....	31
3.2.1.1 Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah .....	31
3.2.1.2 Pengawasan Terhadap Keputusan Kepala Daerah	36
3.2.2 Pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah .....	37
3.2.2.1 Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah .....	37
3.2.2.2 Pengawasan Terhadap Keputusan Kepala Daerah	41
3.2.3 Pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	42
3.2.3.1 Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah .....	42
3.2.3.2 Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah	45



3.3 Acuan Pemerintahan Daerah dalam Membatalkan Peraturan Daerah .....	46
3.4 Pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat melalui Pengawasan Represif berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	51

#### **BAB 4 PENUTUP**

4.1 Kesimpulan .....	57
4.2 Saran .....	58

#### **DAFTAR BACAAN**

## DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
1.	Produk hukum daerah dari masa orde baru hingga sekarang	29

## **LAMPIRAN**

- 1. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;**
- 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah**