



SKRIPSI

**KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
ATAU KOTA**

*THE STUDY FUNCTION PREVENTIVE SUPERVISION GOVERNOR IN THE
FORMATION OF THE DRAFT REGULATION DISTRICTS OR CITY*

Oleh:

ALFIN RAHARDIAN SOFYAN

NIM : 130710101100

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016



SKRIPSI

**KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
ATAU KOTA**

*THE STUDY FUNCTION PREVENTIVE SUPERVISION GOVERNOR IN THE
FORMATION OF THE DRAFT REGULATION DISTRICTS OR CITY*

Oleh:

ALFIN RAHARDIAN SOFYAN

NIM : 130710101100

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

MOTTO

“Jangan mencoba untuk menjadi seseorang yang sukses, tetapi cobalah untuk menjadi seseorang yang bernilai.”

(Albert Einstein)



PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Allah SWT, penulis persembahkan skripsi ini untuk:

1. Ayah saya Prof. Dr. Akhmad Sofyan, M.Hum, Ibunda tercinta (Alm) Rini Ismiyati, S.E., Umik tersayang Agusningrum, S.Pd, adik tercinta Hilman Kurniawan Sofyan yang sudah menjadi motivasi dan inspirasi sampai saat ini;
2. Guru-guruku sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;
3. Almamater tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan.

PERSYARATAN GELAR

**KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
ATAU KOTA**

*THE STUDY FUNCTION PREVENTIVE SUPERVISION GOVERNOR IN THE
FORMATION OF THE DRAFT REGULATION DISTRICTS OR CITY*

SKRIPSI

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

Oleh:

ALFIN RAHARDIAN SOFYAN

NIM : 130710101100

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2016

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL

Oleh :

Pembimbing,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

Pembantu Pembimbing,

ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.

NIP. 197805312005012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
ATAU KOTA**

Oleh:

ALFIN RAHARDIAN SOFYAN

NIM : 130710101100

Pembimbing,

Pembantu Pembimbing,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

ROSITA INDRAYATI S.H.,M.H.

NIP. 197805312005012001

Mengesahkan,

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari :

Tanggal :

Bulan :

Tahun :

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

ANTIKOWATI, S.H.,M.H.

NIP. 196112021988022001

H. EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.

NIP. 196802191992011001

Anggota Penguji :

1. **Dr. JAYUS, S.H., M.Hum**

NIP. 195612061983031003

:

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.**

NIP. 197805312005012001

:

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : ALFIN RAHARDIAN SOFYAN

NIM : 130710101100

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “*KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA*” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, sertabukan 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 dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,

Yang menyatakan,

(ALFIN RAHARDIAN SOFYAN)

NIM. 130710101100

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul: **KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN PREVENTIF GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA**. Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dukungan, semangat dan do'a dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M. Hum. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Skripsi ini;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. selaku dosen pembantu pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran dan motivasi dalam penulisan skripsi ini;
3. Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan yang bermanfaat untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan banyak tambahan ilmu serta masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan Skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.H., Bapak Mardi Handono, S.H., M.H. dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. yang masing-masing selaku Penjabat Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Ibu Siti Sudarmi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah membimbing saya dengan baik sampai semester 6 sebelum beliau pensiun;
8. Bapak Samsudi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang baru semester 7 ini meski jarang bertemu setidaknya saya

berterima kasih banyak beliau tidak segan memberikan arahan dan masukan;

9. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan;
10. Isman Sutomo, S.H, M.Si. orang tercinta dan saya banggakan yang banyak mengajarkan tentang semua hal untuk selalu menjadi kuat dan hebat selaku pakde saya yang juga yang selalu memberikan banyak ilmu dan motivasi bahkan inovasi buat kedepannya agar saya menjadi pribadi yang lebih baik;
11. Prof. Dr. Akhmad Sofyan, M.Hum. ayahanda tercinta yang selalu menjadi inspirasi dan motivasiku untuk lebih giat dan lebih baik dalam hal akademis agar kedepannya bisa menjadi pribadi yang berguna dan bernilai;
12. Ibunda tercinta yang merupakan cinta pertama saya di dunia (Alm) Rini Ismiyati, S.E. yang merupakan motivasi agar selalu menjadi pribadi yang sabar dan ikhlas dalam menyikapi segala hal dan darinya pun menjadi titik terberat saya yaitu belajar banyak tentang apa itu arti sabar dan ikhlas dalam hidup;
13. Umik tersayang Agusningrum, S.Pd. yang tiada henti-hentinya selalu mengingatkan saya akan apa itu tanggung jawab dan pada beliau saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya sudah bisa menerima keluarga saya yang sangat banyak kekurangan;
14. Hilman Kurniawan Sofyan selaku adik saya tercinta yang merupakan pengharapan saya kelak dapat memberikan yang terbaik untuk menjadi contoh kedepannya;
15. Keluarga, Kerabat, Sahabat, Saudara yang sudah menjadi tempat dan wadah dalam setiap perjalanan hidup saya;
16. Teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Desa Pakis Kecamatan Panti Almira Elma, Bima Sesar Winarko, Demi Aji Sanjaya, Adhitya Dwi, Kurnia Elka, Marissa, Masykuratun Nuraniyah, Sanah, dan Luluk;

17. Teman-teman IMA-HTN FH UNEJ M.Rizky Pratama, Akbar Ridho, Danu Anugrah, Ayu Megawati, Bagus Iman, Bahjah Ayu, Dita Miradani, Dwi Susilo, Eri Nandya, Indramayu, Yovie Pratama, Eric Wahyu, Adhe Abdurrochman dan seterusnya yang tidak bisa saya cantumkan satu persatu;
18. Teman-teman Nirwana, cangkrukan keliling dan anak kos Gerald Edwin Punu, Dedi Kusuma, Dwi Erwansyah, Ginanjar Bima, Isvandiar, Bagus Febri, Aldi, Sinyo, Tulus Surahman, Dimas R, Wawan, Bachan, Adiansyah Ferdiono, Ahmad Yusron, Hairul Wasik, Farrell Ezra dan seterusnya yang tidak bisa saya cantumkan satu persatu;
19. Teman-teman terbaik saya Hilmun Nashoh, M.Arif W (Mbah), Hannik Ina, Bagas Yanuar Kafabi, Muhammad Darmawan Putra, dan Nalurita Ulfa;
20. Teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum angkatan 2013 yang sering menyupport dan memberikan suatu proses untuk terus berusaha dalam pengerjaan Skripsi ini;
21. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam penyelesaian Skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember,

Penulis

RINGKASAN

Pemerintahan di Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan itu harus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah tentang pemerintahan daerah di Indonesia sudah ada sejak tahun 1948, hingga kini dalam perkembangannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan otonomi daerah. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat dengan DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik di daerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda, DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan. Sementara itu hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Adanya suatu pengawasan preventif yang dianut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini dan juga dibahas pembentukannya di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mana dapat dilihat dalam pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor Negara Kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa Perda yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Dimana Gubernur merupakan suatu wakil dari Pemerintah Pusat.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif yang menggunakan literatur sebagai

konsep teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis. Dalam penelitian ini, digunakan berbagai bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder serta bahan non hukum untuk mendukung analisis yang dilakukan.

Tinjauan pustaka yang menjadi pisau analisis antara lain perbedaan pemerintah daerah dan pemerintahan daerah yang di dalamnya terkandung tugas, fungsi serta asas-asasnya. Juga berisi tentang produk hukum terkait pengawasan preventif raperda Kabupaten/Kota dan bentuk substansi pengawasan preventif sebagai cerminan dalam pembuatan produk hukum daerah yang baik.

Kesimpulan yang dapat diambil dalam Pengawasan preventif yang ada pada Peraturan Perundang-Undangan terkait nantinya pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu yang dimana pada prosesnya nanti perlu adanya suatu Evaluasi dan Kalifikasi dari pihak-pihak terkait yakni Gubernur terhadap raperda Kabupaten/Kota, sehingga Perda yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu akibat dari pengawasan pemerintah terhadap Perda sudah tentu menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mesti dipatuhi oleh daerah. Sedangkan hal prinsip-prinsip dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) ada salah satu ciri karakteristik dari *Good Governance* yaitu ketergantungan dan saling membutuhkan satu dengan lainnya diantara kegiatan pemerintahan dengan kegiatan yang nantinya juga mencakup kepentingan masyarakat. Maka untuk keperluan tersebut prinsip transparansi melalui informasi yang saling memberi diantara akan terpelihara agar keharmonisan hubungan tetap terjalin dengan baik. Apabila kita menggunakan dan menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara pribadi dalam pola pikir kehidupan dan dalam pekerjaan kita sehari-hari dikantor/tempat bekerja maupun di lingkungan kita, maka sebetulnya kita sudah mempunyai andil dan berkontribusi bagi penerapan *Good Governance* secara luas.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL DEPAN -----	i
HALAMAN SAMPUL DALAM -----	ii
HALAMAN MOTTO -----	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN -----	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR -----	v
HALAMAN PERSETUJUAN -----	vi
HALAMAN PENGESAHAN -----	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI -----	viii
HALAMAN PERNYATAAN -----	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH -----	x
HALAMAN RINGKASAN -----	xiii
HALAMAN DAFTAR ISI -----	xv
BAB I PENDAHULUAN -----	1
1.1 Latar Belakang -----	1
1.2 Rumusan Masalah-----	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian-----	7
1.3.1 Tujuan Umum-----	8
1.3.2 Tujuan Khusus -----	8
1.3.3 Manfaat Penelitian -----	8
1.4 Metode Penelitian -----	8
1.4.1 Tipe Penelitian -----	9
1.4.2 Pendekatan Masalah -----	10
1.4.3 Sumber Bahan Hukum -----	10
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer -----	11
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder -----	11
1.4.3.3 Bahan Non-Hukum -----	12
1.4.4 Analisa Bahan Hukum-----	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA -----	14
2.1 Pengawasan dalam Sistem Negara Hukum-----	14

2.1.1 Pengertian Negara Hukum -----	14
2.1.2 Negara Hukum dan Demokrasi-----	15
2.1.3 Teori Pengawasan dan Pertanggungjawaban Kekuasaan---	16
2.2 Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah -----	19
2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah -	19
2.2.2 Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah-----	22
2.2.3 Asas-Asas Pemerintahan Daerah -----	24
2.3 Produk Hukum-----	31
2.3.1 Pengertian Produk Hukum-----	31
2.3.2 Jenis-Jenis Produk Hukum di Indonesia-----	31
2.4 Produk Hukum Daerah -----	33
2.4.1 Pengertian Produk Hukum Daerah -----	33
2.4.2 Jenis-Jenis Produk Hukum Daerah-----	33
2.4.3 Pengawasan Produk Hukum Daerah -----	34
BAB III PEMBAHASAN -----	36
3.1 Pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku ----	36
3.2 Bentuk pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sehingga terwujudnya <i>Good Governance</i> -----	51
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN-----	72
4.1 Kesimpulan-----	72
4.2 Saran-----	73
DAFTAR PUSTAKA-----	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam suatu penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan itu harus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

Sebelumnya juga telah diamanatkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI 1945), wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing sebagai daerah otonomi.¹ Sejarah tentang pemerintahan daerah di Indonesia sudah ada sejak tahun 1948,² hingga kini dalam perkembangannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan otonomi daerah. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat dengan DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik didaerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda, DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan.

¹ Lihat pada Pasal 18 UUD NRI 1945.

² P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah Dan Pelaksananya*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm. 1.

Sementara itu hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan yang menyatakan : “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*”.

Mengenai hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan tersebut harus dibedakan antara:³

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

Terhadap pengawasan dan kontrol tersebut ada beberapa bentuknya, yaitu :

- 1) Pengawasan represif;
- 2) Pengawasan preventif;
- 3) Pengawasan yang positif;

³ Philipus M. Hadjon et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta, 1994, hlm. 74 - 79.

- 4) Kewajiban untuk memberitahu;
 - 5) Konsultasi dan perundingan;
 - 6) Hak banding administratif;
 - 7) Dinas-dinas Pemerintah yang didekonsentrasi;
 - 8) Keuangan; dan
 - 9) Perencanaan.
2. Hubungan horizontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Disamping hubungan secara vertikal ada pula hubungan secara horizontal, umumnya di antara kabupaten dengan kabupaten, propinsi dengan provinsi, atau propinsi dengan kabupaten. Banyak tugas-tugas Pemerintah hanya dapat dilaksanakan secara memuaskan melalui jalan kerjasama. Bagi suatu kerjasama di antara para instansi pemerintah diperoleh berbagai macam jalan. Jalan yang pertama ialah dengan menandatangani perjanjian yang sifatnya hukum Perdata. Di samping itu di beberapa Negara ditemukan adanya kemungkinan kerjasama yang sifatnya hukum publik di antara para pejabat instansi atas dasar suatu undang-undang yang dibuat untuk hal tersebut. Terhadap hal ini ada tiga macam kerjasama :
- a. Fungsi yang dipusatkan;
 - b. Badan/Lembaga untuk bersama; dan
 - c. Badan hukum untuk bersama.

Pengawasan preventif yang dianut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini dapat dilihat dalam pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor Negara Kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa Perda yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 242 ayat (5), yang menyatakan :*“Menteri memberikan nomor register rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat memberikan nomor register Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak Rancangan Perda diterima”*.

Selanjutnya di dalam Pasal 245 ayat (3) disebutkan bahwa : *“Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapatkan evaluasi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/WaliKota ”*. Ketentuan Pasal 242 ayat (5) dan 245 ayat (3) tersebut di atas dapat menjadi problem tersendiri bagi daerah, karena bisa saja pemerintah pusat atau gubernur selaku wakil dari pemerintah pusat membatalkan Perda yang telah ditetapkan dan diberlakukan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa: *“(1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.”*. Untuk itu Pemerintah Daerah harus berhati-hati dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan masyarakat banyak di daerahnya, sehingga Perda yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu akibat dari pengawasan pemerintah terhadap Perda sudah tentu menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mesti dipatuhi oleh daerah.

Maka pengawasan preventif diartikan sebagai pengawasan atas produk hukum daerah oleh pemerintah (Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah) kepada pemerintah daerah berupa persetujuan serta adanya nomer registrasi dan pembatalan terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh pihak eksekutif dengan DPRD Kabupaten/Kota namun belum diundangkan serta disetujui bersama sebagai Perda. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan produk hukum oleh pemerintah kepada pemerintah daerah yang berwujud penundaan ataupun pembatalan terhadap setiap Perda yang telah diberlakukan secara resmi.

Pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Bab 1 Ketentuan Umum sebagaimana dijelaskan di Pasal 1 angka 1 yakni *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan*. Pada tahapan yang dituliskan tersebut pengawasan preventif yang dititik beratkan pada tahapan-tahapan tersebut dijelaskan bahwa pembahasan Raperda Kabupaten atau Kota perlu adanya suatu tindakan preventif oleh Gubernur yang terdapat pada tahapan pembahasan.

Dari hal tersebut daerah dituntut untuk menjalankan urusan rumah tangganya tanpa harus menunggu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat. Semua urusan pemerintah menjadi urusan Pemerintah Daerah kecuali urusan yang secara tegas disebut sebagai kewenangan Pemerintah Pusat atau dengan kata lain disebut otonomi luas urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.⁴

Dalam hal otonomi daerah merupakan sebuah tema besar dalam pengelolaan administrasi pemerintahan, khususnya Pemerintah Daerah dalam rangka Negara Kesatuan. Di dalam bahasa sederhana otonomi daerah memiliki makna diseluruh segi pengelolaan Pemerintah Daerah yang dimana pemberian otonomi kepada daerah tentu berimplikasi pada berhaknya tiap-tiap daerah dalam mengurus dan mengatur sendiri pemerintahan daerah secara otonom atau mandiri, salah satu implikasi yang menjadi titik berat disini adalah di mana daerah diberi hak untuk membentuk dan menetapkan Rancangan Peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda) sehingga menjadi suatu Peraturan Daerah yang tepat bagi suatu daerah itu sendiri dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah. Hal ini berarti Daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Namun, Demikian, kebebasan dan kemandirian Daerah dalam mengatur urusan Pemerintahan itu harus tetap dalam ikatan Negara kesatuan sebagai dasar dari

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 37.

mekanisme pemerintahan di dalam Negara.⁵ Agar isi dan prosedur pembentukannya tidak bertentangan dengan prinsip Negara kesatuan dan hukum nasional, maka terhadap pembuatan mulai dari Rancangan Peraturan Daerah hingga menjadi suatu Peraturan Daerah yang sah dan tepat sesuai porsi atau kebutuhan yang diperlukan daerah maka perlu diadakan pengawasan. Pengawasan hubungannya dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sudah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁶ Dimana pengawasan tersebut sebagai media untuk berkoordinasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan sebagai media kontrol terhadap Pemerintah Daerah. Pengawasan dilaksanakan sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan, sebagai tindakan represif.

Ada istilah yang digunakan untuk pengawasan yaitu *control* dan *supervision*. Baik *control* dan *supervision* diterjemahkan dengan arti kata pengawasan dan pengendalian. Hal ini bertujuan untuk melaksanakan suatu kegiatan dengan berhati-hati. Tujuannya tidak lain adalah untuk mencegah terjadinya penyimpangan, sehingga tujuan tercapai dengan tidak ada masalah yang menjadi hambatan.

Kendatipun demikian, terdapat perbedaan antara *control* dengan *supervision* yaitu bahwa dalam *supervision*, kegiatan pengawasan dan pengendalian disertai dengan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan konkret yakni semisal pemberian sanksi, manakala terjadi penyimpangan atau pelanggaran terhadap apa yang telah ditetapkan. Sanksi ini secara administratif hanya sekadar ikutan dari terjadinya pelanggaran yang memerlukan pengawasan secara efektif sejak awal.⁷

Peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah karena mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi

⁵ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 2.

⁶ *Ibid*, hlm.14.

⁷ *Ibid*, hlm.15.

pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten atau 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 atau Kota.⁸

Berdasarkan uraian diatas, timbul keinginan penulis untuk membahasnya dalam sebuah karya tulis dalam bentuk skripsi dengan judul “KAJIAN FUNGSI PENGAWASAN GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA.”

1.2 Rumusan Masalah

Dengan mempertimbangkan latar belakang masalah diatas, dibuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku ?
2. Bagaimanakah bentuk pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sehingga terwujudnya *Good Governance* ?

1.3 Tujuan Penulisan

Agar dapat menuju sasaran yang tepat, maka dalam penyusunan karya tulis ini sangat dirasa perlu untuk menetapkan tujuan penulisannya. Adapun tujuan penulisan yang dimaksud terbagi kedalam 2 (dua) kategori, yakni :

1.3.1 Tujuan Umum:

Tujuan secara umum penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana dengan kurikulum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;

⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang diperoleh selama perkuliahan yang bersifat teoritis yang selanjutnya akan dikembangkan sesuai dengan realita yang ada di masyarakat;
3. Untuk memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran yang berguna bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember serta Almamater.

1.3.2 Tujuan Khusus:

Tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendalami tentang pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan mendalami tentang bagaimanakah bentuk pengawasan preventif Gubernur dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sehingga terwujudnya *Good Governance*.

1.3.3 Manfaat Penelitian:

1. Secara teoritis, diharapkan mampu menjelaskan pemikiran secara konseptual mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku sehingga memiliki relevansi dengan tema penelitian ini.
2. Secara Praktis, nantinya dapat menjadi suatu acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota untuk mewujudkan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sehingga terwujudnya *Good Governance*.

1.4 METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran

secara sistematis, metodologis, dan konsisten.⁹ Masing-masing disiplin keilmuan memiliki metode penelitian berdasarkan sudut pandang, optik, dan paradigmanya.¹⁰ Sama halnya dengan penelitian yang lain, penelitian hukum juga membutuhkan penelitian khusus hukum.

Penelitian Hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi.

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum prinsip-prinsip hukum yang dihadapi.¹¹ Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis-normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Didalam penulisan hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, penulis akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang di coba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam tipe penulisan skripsi yuridis-normatif ini menggunakan pendekatan undang-undang *statue approach*, pendekatan kasus *case approach*, dan pendekatan asas-asas hukum *legal principle approach*.

Pendekatan undang-undang *statue approach* dilakukan dengan menelaah

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.1.

¹⁰ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, 2008, hlm. 34.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2008, hlm. 35.

semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penulisan untuk kegiatan akademis, penulis perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya pasal suatu undang-undang, penulis sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang tersebut, penulis akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.¹² Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan penulis perlu memahami hirarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Produk yang merupakan *beschikking* yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkrit dan individual misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, keputusan suatu badan tertentu, dan lain-lain tidak dapat digunakan dalam pendekatan dalam perundang-undangan.

Pendekatan kasus *case approach* dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah memberikan dampak pada kehidupan politik dan ketenagakerjaan. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Dalam pendekatan kasus *case approach* ini berbeda dengan studi kasus *case study*. Didalam pendekatan kasus *case approach* beberapa kasus ditelaah untuk referensi beberapa isu hukum. Studi kasus *case study* merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.¹³

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum *legal principle approach* adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia. Didalam penulisan skripsi ini *legal principle approach* yang digunakan adalah nilai-nilai, prinsip-prinsip dan/atau asas-asas hukum, perkembangan hukum tata negara dan perkembangan ilmu ketatanegaraan yang dinamis.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer

¹² *Ibid*, hlm. 93-94.

¹³ *Ibid*.

dan bahan-bahan hukum sekunder untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya. Disamping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, peneliti hukum juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu. Dalam penelitian skripsi, peneliti menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya merupakan otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Perda dan Peraturan Kepala Daerah.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang digunakan di

¹⁴ *Ibid*, hlm. 141.

dalam penulisan skripsi ini adalah buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

1.4.3.3 Bahan Non-Hukum

Sumber bahan non hukum berfungsi sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder. Dengan berpegang kepada pengetahuan dari bahan-bahan non hukum tersebut peneliti mampu untuk menganalisa, mengidentifikasi serta memberikan jawaban atas isu hukum yang dibahas.¹⁵

1.4.4 Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu cara melihat suatu permasalahan secara umum sampai dengan pada hal-hal yang bersifat khusus untuk mencapai perskripsi atau maksud yang sebenarnya.¹⁶ Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam menganalisa bahan yang diperoleh agar dapat menjawab permasalahan dengan tepat dilakukan dengan langkah-langkah :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang pandang mempunyai relevansi;
3. Melakukan telah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
5. Memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

Langkah-langkah sebagaimana yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki dijadikan pedoman untuk menganalisa berbagai informasi yang

¹⁵ *Ibid*, hlm. 204-205.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 171.

diperoleh dalam studi kepustakaan serta diproses menurut langkah-langkah yang diajarkan oleh Peter Mahmud Marzuki kemudian akan dianalisa menggunakan metode analisis isi (*content analysis*)¹⁷ baik dalam menelaah Pengawasan Preventif Gubernur mewujudkan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota sehingga terwujudnya *Good Governance* sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.



¹⁷ Valerina JI. Kriekhoff. 2012. *Analisis Konten Dalam Penelitian Hukum : Suatu Telaah Awal*. (Jurnal Era Hukum No. 6. hlm. 27).

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengawasan dalam Sistem Negara Hukum

2.1.1 Pengertian Negara Hukum

Pengertian Negara Hukum yakni dimana istilah “Negara” memiliki pengertian yang sangat luas. Negara terkadang dipahami sebagai masyarakat, pemerintahan, kekuasaan, dan undang-undang. Sebaliknya, tidak jarang penyebutan, territorial, pemerintah, kekuasaan, bangsa, dan undang-undang ditempatkan pada porsi pembicaraan yang khusus dan sempit. Sebagaimana perbedaannya antara ilmu Negara, ilmu pemerintahan, ilmu perundang-undangan, dan ilmu hukum tata Negara.¹⁸ Negara adalah organisasi wilayah suatu Negara atau territorial suatu bangsa yang berdaulat. Ketika dikatakan Indonesia, itulah Negara dengan organisasi wilayah sepenuhnya dan seluruhnya yang merupakan bagian integral dari Indonesia.¹⁹

Setiap orang berhak mendefinisikan tentang konsep Negara yang dikaitkan dengan konsep lainnya, seperti mengaitkan konsep hukum dengan konsep Negara, tetapi semua perlu menempatkan kedua konsep tersebut pada wilayah kajian yang proporsional..Hukum-hukum yang terdapat dalam suatu Negara berasal dari hukum tentang Negara, artinya tidak ada hukum jika tidak lebih dahulu dibentuk suatu Negara. Hukum itu sendiri secara sengaja diciptakan demi kelangsungan hidup Negara karena Negara bukan hakikat dirinya sendiri, melainkan memenuhi semua unsur dan konsep yang menguatkan kedudukannya.

Dalam bernegara, umat manusia memang tidak mengenal adanya konsep Negara Ekonomi ataupun Negara Politik. Yang ada adalah doktrin mengenai Negara Hukum. Negara diimpikan oleh *the founding leaders* sebagai Negara Hukum.

¹⁸ Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebeni, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm 16.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 17.

Suatu negara hukum, baik dikembangkan oleh negara-negara kontinental maupun negara-negara *Anglo Saxon* memiliki *basic requirement* pengakuan, jaminan hak-hak dasar manusia. Hak-hak dasar ini tidak boleh dilanggar oleh siapapun dan seolah-olah merupakan suatu *holy area* yang tidak boleh dilampai. Kemudian diperluas dan mencakup juga hak-hak sosial, ekonomi, dan kultural. Jikalau yang pertama-tama hak asasi tersebut meliputi hak-hak politis dan juridis, dimana khusus *free opinion* dan *free expression* dipandang sebagai unsur vital dan fundamental dalam alam demokrasi, kemudian kebebasan berkumpul dan berapat dan kebebasan memeluk agama dijamin. Disamping adanya persamaan dimuka hukum tanpa diskriminasi terhadap golongan berdasarkan ras, agama, seks, dan lain-lain, kemudian dilengkapi dengan oleh hak-hak ekonomi sosial dan kultural. Pemerintahan yang demokratis sekalipun, dapat bergeser menjai tirani mayoritas, dan tirani mayoritas dengan sendirinya akan melahirkan tirani hukum, membahayakan keadilan substantif.²⁰

2.1.2 Negara Hukum dan Demokrasi

Dalam paham negara hukum, hukum yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Prinsip-prinsip itu tidak boleh mengabaikan demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dengan Undang-Undang Dasar itu suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakan. Undang-Undang Dasar juga sangat penting bagi penyelenggaraan hukum suatu negara. Karena didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah tertuang cita-cita luhur bangsa Indonesia dan merupakan jantung bagi bangsa Indonesia.²¹

Demokrasi dalam suatu Negara adalah sistem dimana warganya bebas mengambil keputusan melalui kekuasaan mayoritas. Dalam masyarakat yang demokratis, kekuasaan mayoritas harus digandengkan dengan jaminan atas hak

²⁰ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas*. hlm. 16-17.

²¹ Hary Wahyudi, *Demokrasi Partisipatoris ala Pakde Karwo*, Biro Humas dan Protokol Setdaprov Jatim, Surabaya, 2012, hlm. 41-42.

asasi manusia, yakni melindungi hak-hak minoritas baik etnis, agama maupun politik. Hak-hak minoritas dilindungi oleh hukum dan melalui pelembagaan hukum.²² Demokrasi bukan hanya seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tapi juga pada dasarnya merupakan pelembagaan kebebasan, dan karena itu hak asasi dan persamaan di depan hukum harus dimiliki setiap masyarakat untuk bias secara pantas disebut demokratis.

Demokrasi pada dasarnya merupakan pelembagaan kebebasan, karena itu hak asasi dan persamaan di depan hukum harus dimiliki setiap masyarakat untuk bias secara pantas disebut demokratis. Di lain pihak demokrasi juga lebih dari sekedar seperangkat aturan dan prosedur konstitusional yang menentukan bagaimana suatu pemerintahan berfungsi. Pemerintah demokratis diciptakan untuk melindungi kebebasan individu berdasarkan eksistensi individu. Ada hak-hak alamiah yang tak dapat dicabut siapapun, yakni kebebasan berserikat, dan mendapatkan perlindungan yang sama di depan hukum.

Demokrasi bukan sekedar seperangkat aturan dan prosedur konstitusional yang menentukan bagaimana suatu pemerintahan berfungsi. Dalam demokrasi, pemerintah hanya salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari berbagai lembaga, partai politik, organisasi dan asosiasi.²³ Ada hak-hak alamiah yang tak dapat dicabut siapapun, yakni kebebasan berserikat, dan mendapatkan perlindungan yang sama di depan hukum.

2.1.3 Teori Pengawasan

Pengawasan adalah proses mengarahkan seperangkat unsur ke arah tercapainya suatu tujuan atau sasaran manajemen. Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan suatu kegiatan dalam organisasi sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah digariskan atau ditetapkan.²⁴

Dengan demikian, Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang berusaha untuk mengendalikan agar pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan

²² *Ibid*, hlm. 45.

²³ *Ibid*, hlm. 46.

²⁴ Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 1.

memastikan apakah tujuan organisasi tercapai. Apabila terjadi penyimpangan di mana letak penyimpangan itu dan bagaimana pula tindakan yang diperlukan untuk mengatasinya.

Jenis Pengawasan pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:²⁵

1. Pengawasan Intern dan Ekstern:

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap departemen dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri.

Sejak 1988-1998, pengawasan intern dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Ekuin) dan Pengawasan Pembangunan (Menko Ekuin dan Wasbang). Selain itu juga terdapat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan pelaksana teknis operasional pengawasan, dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1983.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

²⁵ *Ibid*, hlm. 15.

2. Pengawasan Preventif dan Represif;

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan keuangan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif;

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtmaticheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan keuangan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Dalam aspek pengawasan keuangan negara, DPR mempunyai kepentingan kuat untuk melakukan pengawasan terhadapnya. Hal demikian disebabkan “uang yang digunakan membiayai kegiatan-kegiatan negara adalah diperoleh dari rakyat.” Penjelasan UUD 1945 menegaskan:

“Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, sebagai pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Persetujuan DPR terhadap anggaran negara yang diajukan pemerintah sebenarnya mempunyai makna pengawasan pula. Hal demikian disebabkan persetujuan yang diberikan DPR bukan berarti membebaskan pemerintah melakukan segala aktivitas yang berkaitan dengan anggaran negara. Adanya pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara sebenarnya diarahkan kemudian pada upaya, “menindaklanjuti hasil pengawasan, sehingga ada sanksi hukum.”

2.2 Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah

1. Pemerintah Daerah

Secara normatif pengertian pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.²⁶ Pemerintah

²⁶ Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah merupakan unsur yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah akan dapat diselenggarakan dengan baik sehingga tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien jika di dukung oleh sumber daya manusia yang kompeten.

Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.²⁷

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.²⁸ Dalam pemerintah daerah terbagi menjadi beberapa struktural, dimana setiap struktur di dalamnya memiliki tugas dan fungsi masing-masing.

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI 1945. Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak berhubungan hirarkis. Namun

²⁷ Wikipedia.com: http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia diakses pada tanggal 30 September.

²⁸ *Ibid*, http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia .

demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan daerah, tetap dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²⁹

Secara etimologis, kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD NRI 1945. Sedangkan kata pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaraannya. Pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota beserta perangkat daerah. Dalam UUD NRI 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah

²⁹ Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm. 278.

Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam UUD NRI 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, “*kekuasaan pemerintahan negara*“ dan Bab IV “*Pemerintah Daerah*”. Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan “*pemerintahan daerah*” sebagai subjek kalimat.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil tiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2.2.2 Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah.

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengatur (*regeling*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.³⁰

2. Pemerintahan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas

³⁰ https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia. Diakses pada tanggal 30 September.

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:³¹

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia;
7. Penanggulangan sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan kabupaten/ kota;

³¹ Rasyidah Masdulhak. *Asas Hukum Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam, Banjarmasin, 2014, hlm. 26.

16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

2.2.3 Asas-Asas Pemerintah Daerah

Indonesia adalah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah mempunyai pemerintahan daerah beserta asas-asas yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Asas-asas pemerintahan daerah meliputi:³²

1. Asas Desentralisasi

Asas penyelenggaraan otonomi daerah yang terpenting adalah desentralisasi (Latin: *decentrum*). Desentralisasi dapat diartikan “lepas dari pusat” atau “tidak terpusat”. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat yang ada di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Van Wijk dan Willem menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang. Ada empat aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata jalannya pemerintahan yang baik, yaitu:³³

1. Dalam hal politik, untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk

³² *Ibid*, hlm. 19.

³³ *Ibid*, hlm.20.

mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.

2. Dalam hal manajemen pemerintahan, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dalam hal kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
4. Dalam hal ekonomi pembangunan, untuk melancarkan pelaksanaan suatu program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat. Dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu:³⁴
 - a) Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD NRI 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD NRI 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
 - b) Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
 - c) Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
 - d) Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah

³⁴ *Ibid*, hlm.21.

diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

- e) Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.
- f) Pemberian kewenangan otonomi daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian diharapkan berimplikasi: pertama, Adanya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan yang diserahkan dengan kewenangan yang utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Kedua, Adanya perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan tersebut berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, berjalannya proses demokrasi, dan mengupayakan terwujudnya keadilan dan pemerataan. Di sisi lain, kewibawaan pemerintah akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat serta memfasilitasi masyarakat dan dialog publik dalam pembentukan kebijakan negara, sehingga pelayanan pemerintah kepada publik harus transparan, terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.

Dalam asas desentralisasi, terdapat kebaikan dan kelemahan, Kelebihan desentralisasi antara lain:³⁵

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat;
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
4. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat;
5. Dapat memberikan kepuasan bagi daerah karena sifatnya lebih langsung; dan
6. Sedangkan kelemahan dari sistem desentralisasi antara lain:³⁶
 1. Karena besarnya organ-organ pemerintah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi;
 2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
 3. Dapat mendorong timbulnya fanatisme daerah; dan
 4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama.diperlukan biaya yang lebih banyak.

2.. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pelimpahan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dari segi keamanan, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Wewenang yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi

³⁵ *Ibid*, hlm. 23

³⁶ *Ibid*.

ini adalah bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Bidang pemerintahan tertentu yang meliputi: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; (2) pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia dan penelitian yang mencakup provinsi; (3) pengelolaan pelabuhan regional; (4) pengendalian lingkungan hidup, promosi budaya/ pariwisata; (5) penanganan penyakit menular dan hama tanaman (6) perencanaan tata ruang provinsi. Kewenangan daerah otonom Kabupaten/ Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan dengan menselaraskan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab.

Dalam asas dekonsentrasi, terdapat kelebihan desentralisasi, antara lain:³⁷

1. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.
2. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka dapat diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuhan masyarakat akan ketidak mampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
3. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dengan yang diperintah/ rakyat.
4. Kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi.
5. Dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.

³⁷ *Ibid*, hlm.23.

3. Asas Sentralisasi

Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. Dalam asas sentralisasi, terdapat kelebihan, kebaikan, dan kelemahan, kelebihan desentralisasi antara lain:³⁸

1. Menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat;
2. Dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan;
3. Meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa;
4. Terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak;
5. Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar; dan
6. Meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.

Sedangkan kebaikan sentralisasi meliputi:³⁹

1. Meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat;
2. Merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan;
3. Mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum;
4. Membawa kepada penggalangan kekuatan; dan
5. Dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien dan kelemahan dari sistem sentralisasi yaitu:⁴⁰
 1. Mengakibatkan terbengkalainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat;
 2. Menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan; dan

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 24.

3. Asas Pembantuan memberatkan tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat.

Dalam hal hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adanya suatu tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁴¹ Pelaksanaan asas tugas pembantuan ini dapat dilaksanakan di provinsi, kota, dan desa. Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan asas tugas pembantuan ini, pusat dapat menerapkan di provinsi sampai ke desa.

Demikian juga provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/kota sampai ke desa-desa. Pelaksanaan tugas pembantuan ini senantiasa untuk memperkuat kedaulatan Indonesia sebagai negara kesatuan.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah:⁴²

1. Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.
2. Bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu:⁴³

⁴¹ Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴² Rasyidah Masdulhak, *Op.Cit*, hal. 24

⁴³ *Ibid.*

1. Adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa;
2. Adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat;
3. Adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel;
4. Kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya; dan
5. Citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Dasar pertimbangan Pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain:⁴⁴
 1. Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah;
 2. Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikut sertakan pemerintah daerah; dan
 3. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

2.3 Produk Hukum

2.3.1 Definisi Produk Hukum

Produk hukum adalah undang-undang atau peraturan-peraturan yang ditawarkan untuk bisa dilaksanakan, dipatuhi yang dibarengi dengan hukuman-hukuman apabila tidak dilaksanakan sesuai dengan apa yang tertulis di sana. Hukum atau undang-undang telah mendapatkan sosialisasi dimasyarakatnya. Dan masyarakat, merasa terlindungi oleh adanya peraturan atau undang-undang tersebut. Itu berarti, produk hukum telah dibuat oleh ahli/pakarnya dengan melihat

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 25.

kemudian memadukan dengan kondisi sosial masyarakat penerima produk hukum itu sendiri.⁴⁵

Banyak produk hukum di Indonesia yang terbentuk atas dasar kepentingan politik yang mana belum tentu produk hukum tersebut bisa melayani atau memberikan perlindungan kepada masyarakat. Memberikan suatu perlindungan hukum yang sesuai dengan kepentingan masyarakat luas. Produk hukum terbaru yang akan ditawarkan kepada masyarakat (rancangan undang-undang pornografi), misalnya, adalah produk hukum yang tidak dibuat oleh ahli hukum sehingga tawaran produk itu menimbulkan gejolak di masyarakat. Karena pengertian pornografi memiliki batasan-batasan dan artian yang sangat luas serta mengikuti perkembangan zaman. Itu produk hukum yang tidak damai. Produk hukum yang dipaksakan oleh kepentingan-kepentingan sekelompok orang yang kemudian mengatas namakan kepentingan bangsa.

2.3.2 Jenis-jenis Produk Hukum di Indonesia

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 terdapat Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:⁴⁶

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis

⁴⁵ <http://putrakan.blogspot.com/2008/10/alternatif-damai-lewat-deal-politik-dan.html> Diakses pada tanggal 30 September 2016.

⁴⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2.4 Produk Hukum Daerah

2.4.1 Definisi Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah suatu negara, seperti negara Indonesia. Jadi, peraturan perundang-undangan nasional adalah aturan-aturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang untuk dipatuhi oleh seluruh warga negara dalam lingkup nasional.⁴⁷ Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan berlaku bagi semua warga negara Indonesia tanpa terkecuali. Peraturan perundangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, semua warga negara wajib menaati peraturan perundang-undangan.

2.4.2 Jenis-jenis Produk Hukum Daerah

1. Menurut Pasal 1 Ayat 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah adalah Perda atau nama lainnya, Perkada, PB KDH dan Keputusan Kepala Daerah. Perda sebagaimana dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari:
 - a. Perda Provinsi;
 - b. Perda Kabupaten/Kota.

⁴⁷ https://hukumsetda.bulelengkab.go.id/produk_hukum_daerah.html. Diakses pada 1 Oktober 2016

2. Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari :
 - a. Peraturan gubernur; dan
 - b. Peraturan bupati/walikota.
3. Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdiri dari :
 - a. Peraturan bersama Gubernur; dan
 - b. Peraturan bersama Bupati/Walikota.

2.4.3 Pengawasan dan Pengujian Produk Hukum Daerah

Jika meninjau dari Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan sebuah penghambat dari otonomi daerah begitu jauh dan mengurangi kesatuan bahkan keutuhan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi pembelenggu desentralisasi itu sendiri. Untuk itu diperlukan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁴⁸

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara.⁴⁹ Bahkan dapat

⁴⁸Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, hlm. 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.181.

⁴⁹Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, BinaAksara, Jakarta, 1983, hlm. 9.

dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan, padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*.⁵⁰

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁵¹

⁵⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 3.

⁵¹ Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 KESIMPULAN

1. Dalam Pengawasan preventif yang ada pada Peraturan Perundang-Undangan terkait nantinya pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu yang dimana pada prosesnya nanti perlu adanya suatu Evaluasi dan Kalrifikasi dari pihak-pihak terkait yakni Gubernur terhadap raperda Kabupaten/Kota, sehingga Perda yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu akibat dari pengawasan pemerintah terhadap Perda sudah tentu menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mesti dipatuhi oleh daerah.
2. Dalam hal prinsip-prinsip dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) ada salah satu ciri karakteristik dari *Good Governance* yaitu ketergantungan dan saling membutuhkan satu dengan lainnya diantara kegiatan pemerintahan dengan kegiatan yang nantinya juga mencakup kepentingan masyarakat. Maka untuk keperluan tersebut prinsip transparansi melalui informasi yang saling memberi diantara akan terpelihara agar keharmonisan hubungan tetap terjalin dengan baik. Apabila kita menggunakan dan menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara pribadi dalam pola pikir kehidupan dan dalam pekerjaan kita sehari-hari dikantor/tempat bekerja maupun di lingkungan kita, maka sebetulnya kita sudah mempunyai andil dan berkontribusi bagi penerapan *Good Governance* secara luas.

4.2 SARAN

1. Prinsip pembentukan Perda dalam rangka otonom daerah, harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, juga harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan daerah yang berlaku sesuai dengan apa yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang

mana dijelaskan pada pasal-pasal serta Peraturan Perundang-Undangan terkait, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah produk perundang-undangan. Maka nantinya adanya suatu Pengawasan Preventif yang tepat guna menekankan pada raperda kabupaten/kota agar tidak adanya suatu kesalahan atau setidaknya meminimalisir kesalahan-kesalahan terhadap kebutuhan masyarakat di daerah kabupaten/kota perlu adanya suatu Pengawasan Preventif yang tepat oleh Gubernur dengan memperhatikan aturan yang berlaku serta asas-asas yang tepat sesuai tujuan dari Perda tersebut guna kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

2. Perlu adanya suatu upaya untuk membentuk peraturan daerah yang responsif dalam hal bentuk Pengawasan Preventif Gubernur yang nanti kedepannya diharapkan dapat tercapai apabila dilaksanakan melalui tahapan-tahapan perencanaan yang baik, proses pengharmonisasian yang dilakukan secara teliti dan cermat, dan pelibatan masyarakat untuk menjangkau aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang diinginkannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

-----, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.

Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebeni, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009.

Firman Freaddy Busroh, *Teknik Perundang-Undangan (Suatu Pengantar)*, Cintya Press, Jakarta 2016.

Hary Wahyudi, *Demokrasi Partisipatoris ala Pakde Karwo*, Biro Humas dan Protokol Setdaprov Jatim, Surabaya, 2012.

I.C. Van Der Vlies Handbook wegeving, *W.E.J Willink Zwolle*, 1991.

Jazim Hamidi dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara (Green Mind Community)*, Cetakan I, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009.

Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006.

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

King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah pasca Otonomi Daerah*, 2014.

Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius Yogyakarta, 1998.

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

Ni'matul Huda , *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah Dan Pelaksanaanya*, Tarsito, Bandung, 1982.

Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Laporan Kajian tentang Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, 2011.

Rasyidah Masdulhak. *Asas Hukum Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Administrasi Negara Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam, Banjarmasin, 2014.

Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

-----, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

W. RiawanTjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2009.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Internet

Pemerintahan daerah di Indonesia.
https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia
 . [Diakses pada tanggal 30 September].

Pemerintah daerah di Indonesia.
http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia.
 [Diakses pada tanggal 30 September].

Putra Khan. 2008. Alternatif Damai Lewat Deal Politik dan Produk Hukum.
<http://putrakan.blogspot.com/2008/10/alternatif-damai-lewat-deal-politik-dan.html> [Diakses pada tanggal 30 September 2016].

Sekretariat Daerah Pemerintahan Kabupaten Buleleng Bagian Hukum. Produk Hukum Daerah.
https://hukumsetda.bulelengkab.go.id/produk_hukum_daerah.html.
 [Diakses pada 1 Oktober 2016].

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 12 Agustus 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*. 2 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Jakarta.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 tahun 2014 tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. 3 September 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199. Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2007 tentang *Pengawasan Perda dan Peraturan Kepala Daerah*. Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang *Pembentukan Produk Hukum Daerah*. 9 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32. Jakarta.