

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Terhadap Kewenangan Gubernur Dalam Melakukan Pengawasan Perda Kabupaten/Kota**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mengabulkan permohonan pencabutan kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah seperti yang tercantum pada Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tepatnya pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8). Putusan ini memberikan implikasi secara yuridis terhadap kewenangan Gubernur yang dinyatakan sudah tidak memiliki hak untuk membatalkan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota.

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah mendapat wewenang untuk membatalkan produk hukum di daerah tingkat Kabupaten/Kota melalui Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan adanya pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat ke daerah. Adapun pengawasan Pemerintah Pusat terkait dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan melalui Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah,
- b. pelaksanaan otonomi daerah di dasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab,
- c. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh terletak pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan daerah provinsi merupakan daerah otonomi yang terbatas.

Selama menjalankan pengawasan terhadap prinsip-prinsip otonomi yang berlaku di daerah secara konstitusional Pemerintah Pusat mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui produk-produk hukum daerah. Oleh sebab itu Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memuat ketentuan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Perkada yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selain itu, kekuatan Gubernur sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini juga lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah provinsi atau gubernur serta pemerintah kabupaten/kota

atau bupati/walikota. Kepala daerah yang memimpin pemerintahan daerah menjabat selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan setelahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya satu kali masa jabatan.<sup>22</sup>

Sebelum melaksanakan tugas sebagaimana mestinya, kepala daerah harus dilantik terlebih dahulu dengan mengucapkan janji/sumpah dengan dipandu oleh pejabat yang melantik. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah yaitu wakil gubernur untuk daerah provinsi dan wakil bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota. Sama halnya dengan kepala daerah, sebelum wakil kepala daerah memangku jabatannya dan melaksanakan tugasnya maka wakil kepala daerah haruslah mengucapkan janji atau sumpah.

Adapun tugas dari kepala daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah :

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMPD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

---

<sup>22</sup> Lihat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan oleh undang-undang, kepala daerah memiliki wewenang, yaitu:<sup>23</sup>

- a. Mengajukan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>23</sup><http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/51517/Chapter%20II.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Karena peraturan daerah merupakan produk legislatif, maka memunculkan masalah terkait kewenangan untuk menguji ataupun membatalkannya. Pertanyaan yang timbul adalah lembaga mana yang kemudian berwenang membatalkan peraturan daerah, kemudian bagaimana jika pemerintah pusat membatalkan peraturan daerah yang ditetapkan ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai akibat adanya pemisahan kekuasaan dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 terbagi menjadi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maka sangat memungkinkan produk legislatif ini bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Contohnya yaitu apabila materi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itu tersebut yang berlaku sepanjang mengatur tentang daerahnya.<sup>24</sup>

Bagir Manan berpendapat bahwa Perda dibuat oleh satuan pemerintahan yang sifatnya mandiri atau otonom dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak hanya berpatokan pada “hirarki”, akan tetapi juga harus memperhatikan lingkungan wewenangnya. Jika ditemukan suatu Peraturan Daerah

---

24 Ni'Matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung, Penerbit Nusa Media. hlm, 250.

yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terkecuali UUD 1945, maka belum tentu Peraturan Daerah tersebut salah sepenuhnya, melainkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi tersebut ternyata telah melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin oleh UUD 1945 serta Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

Walaupun daerah-daerah dari sebuah negara kesatuan itu bukan merupakan unit-unit negara bagian yang sifatnya tersendiri, namun rakyat di daerah-daerah tersebut tetap memiliki kedaulatannya sendiri dalam lingkup daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan republik Indonesia berdasarkan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh sebab itu, produk legislatif di daerah kabupaten/kota sebagai hasil kerjasama antara dua lembaga yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah sebagai bentuk perwujudan sistem demokrasi ini tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat begitu saja.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 279-280.

Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa sistem yang dianut kemudian dikembangkan menurut UUD 1945 merupakan “*centralized model of judicial review*”, bukan “*decentralized model*”. Sebagaimana yang tercantum pada Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sistem yang berlaku di Indonesia ialah sistem sentralisasi. Dengan demikian, Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang tepat dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan.<sup>26</sup>

Tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin banyak dan berat, maka dalam pembentukan peraturan daerah memerlukan perhatian yang serius. Terlebih dalam proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsep rancangan Perda adalah hal yang harus ditempuh. Adapun makna dari pengharmonisasian yaitu upaya agar menyelaraskan sesuatu, sehingga dalam hal ini Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hirarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar secara jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Perda adalah bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pengharmonisasian itu sendiri yaitu untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-

---

<sup>26</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syamil, Jakarta, Cipta Media.

undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berlaku secara efektif.<sup>27</sup>

Selain itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya untuk melakukan upaya preventif guna mencegah adanya pembatalan oleh pemerintah ataupun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang berkompeten. Harmonisasi ini nantinya akan menjamin proses pembentukan rancangan peraturan daerah ketika dilaksanakan secara taat asas dan demi mewujudkan kepastian hukum. Aspek yang perlu dilakukan harmonisasi yaitu berkenaan dengan teknik penyusunan dan konsepsi materi muatan.

Moh. Mahfud, MD., menyatakan bahwa untuk menyelesaikan masalah Perda yang dianggap bertentangan dengan landasan hukum nasional, ada 3 langkah yang dapat dijadikan solusi yaitu pembuatan Program legislasi daerah (Prolegda) melalui penelitian dan penyaringan Rancangan Perda secara ketat, kemudian dalam hal pembentukan Desk Perda di Departemen dalam negeri yang ditugasi untuk meneliti dan menentukan “nasib” setiap Perda dalam hitungan 60 hari sejak disampaikan ke Pusat dan pengajuan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung oleh masyarakat atau warga negara

---

*Ibid.*, hlm.109.



yang hak konstitusionalnya merasa dirugikan atau isi Perda yang dinilai melewati batas proporsional.<sup>28</sup>

Terdapat dua bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap Perda tingkat Kabupaten/Kota yaitu:

a. **Pengawasan Preventif oleh Executive Review**

Pengawasan atas produk hukum oleh Gubernur selaku wakil pemerintah di level Daerah merupakan bentuk pengawasan preventif. Pengawasan ini dilakukan dengan cara memberikan persetujuan atau pembatalan terhadap beberapa rancangan peraturan daerah (Raperda). Sebelumnya Raperda tersebut telah mendapat kesepakatan bersama antara pihak eksekutif (Kepala Daerah) dengan DPRD akan tetapi belum diundangkan atau diberlakukan sebagai Perda secara resmi.<sup>29</sup>

Pada kenyataannya pengawasan preventif menjadi sulit dilaksanakan oleh pemerintah terlebih lagi banyaknya satuan pemerintah daerah dimulai dari level provinsi hingga ke level Kabupaten dan Kota. Masalah lain yang menjadi penyebab juga muncul dari ketidakpatuhan dari pemerintah daerah dalam menyampaikan rancangan peraturan daerah. Meskipun prosedur yang berlaku yaitu pemerintah daerah mendapat keringanan paling lambat 3 (tiga) hari untuk menyampaikan Raperda kepada pemerintah, namun

---

28 *Ibid.*, hlm. 111

29 King Faisal Sulaiman, 2014, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 106.

tidak disertai dengan pengaturan sanksi yang tegas dan jelas jika pemerintah daerah mengabaikan hal tersebut.<sup>30</sup>

Kekurangan yang lain yaitu tidak mengatur sanksi yang berlaku bagi Gubernur/Bupati/Walikota apabila tidak segera menghentikan pelaksanaan Perda terhitung 7 (tujuh) hari setelah diterima oleh Mendagri/Gubernur. Oleh sebab itu, sistem pengawasan terhadap produk hukum di daerah oleh pemerintah Pusat sebaiknya diterapkan melalui konsep desentralisasi yang terarah. Pengawasan preventif ini merupakan proses evaluasi yang bersifat administratif. Namun dalam konteks yuridis untuk penilaian dan pembatalan Perda pada hakekatnya merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

#### **b. Pengawasan Represif oleh Executive Review**

Penundaan atau pembatalan terhadap produk peraturan daerah yang telah diundangkan merupakan bentuk dari pengawasan represif yang dilakukan oleh pemerintah terhadap produk hukum di daerah. Ruang lingkup dari pengawasan represif ini jauh lebih luas karena tidak hanya berlaku terhadap seluruh Perda yang telah diundangkan oleh pemerintah daerah (Propinsi/Kabupaten/kota), juga mencakup saat melaksanakan pengawasan preventif yang telah menyatakan rancangan Perda bermasalah, namun tetap memaksa melakukan pengundangan oleh pemerintah daerah. Dalam melakukan pengawasan represif ini terdapat kelebihan karena memberi

---

30 Ibid., hlm. 108

kesempatan kepada pemerintah untuk melakukan pengujian kembali terhadap Perda yang materi muatannya berisi APBD, retribusi daerah, pajak daerah, juga tata ruang baik di tingkat Propinsi serta Kabupaten dan Kota.

Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sangatlah strategis dalam pelaksanaan proses mengontrol atas peraturan daerah yang bermasalah. Agus Dwiyanto maupun Purwo Santoso berpendapat bahwa akan berjalan efektif penerapan asas dekosentrasi dan tugas pembantuan apabila Gubernur memaksimalkan pelaksanaan pengawasan terhadap produk hukum yang bermasalah. Selain itu, menurut Enny Nurbaningsih bentuk kepercayaan Pusat kepada Daerah yaitu pemberian otonomi dan kewenangan kepada Daerah karena akan menumbuhkan sinergitas dan keharmonisan antara Pusat dan Daerah itu sendiri.

## **1. Problematika Executive Review yang Menjadi Latar Belakang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Masalah yang seringkali diperbincangkan yaitu munculnya upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara pusat dan daerah. Padahal jika ditinjau dari bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan, sangat jelas sekali bahwa pemerintah memiliki upaya yang lebih dalam memegang kendali terhadap urusan pemerintahan.<sup>31</sup>

---

31 Jimly Asshidiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, hlm. 218.

Dominasi pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat bertujuan memelihara kesatuan dan integritas negara sehingga seringkali mengesampingkan hak serta peran pemerintah daerah untuk berpartisipasi mengatur kepentingan daerahnya sendiri.

Ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan akibat yang ditimbulkan dari adanya dominasi pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan. Hal ini juga menyebabkan adanya pendapat yang ingin mengubah negara kesatuan menjadi negara federal. Gagasan ini dilatarbelakangi oleh sentralisasi pemerintahan yang dianggap terlalu mendominasi (*a highly centralized government*), selain itu hubungan keuangan yang juga dianggap kurang adil dan merugikan daerah. Terdapat tiga hubungan antara pusat dan daerah, antara lain :

- a) Hubungan pusat dan daerah ditinjau dari dekosentrasi teritorial yang merupakan hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan adalah satuan dekosentrasi teritorial. Dimana delegasi dan mandat merupakan sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekosentrasi ini.
- b) Hubungan pusat dan daerah berdasarkan otonomi teritorial. Terdiri dari suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang memiliki hak untuk melaksanakan tindakan

hukum yang kedudukannya sebagai subjek hukum dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Pada dasarnya, segala fungsi kenegaraan serta pemerintahan pusat dipencarkan dan diberikan kepada satuan-satuan otonomi. Adapun pemencaran ini dilakukan melalui :

- 1) Undang-Undang yang menetapkan secara jelas dan tegas terkait fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah. Dalam sistem federal sangat mirip melaksanakan cara ini untuk merinci kekuasaan negara bagian.
  - 2) Seiring perkembangan waktu, pusat memberikan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi
  - 3) Urusan pemerintahan tertentu yang diciptakan atau diatur dan diurus satuan otonomi diakui oleh Pusat.
  - 4) Memberikan kebebasan satuan otonomi untuk mengatur urusan yang bersifat tradisional.
- c) Hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal yang berarti bahwa hubungan antara dua subjek hukum yang berdiri sendiri. Terkait hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beraneka ragam. Hal tersebut dipengaruhi oleh sistem federal yang dijalankan. Namun, satuan federal dengan negara bagian

memiliki hubungan kenegaraan. Hubungan ini juga mencakup kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.<sup>32</sup>

Pembentukan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sebagai dasar hukumnya, sedangkan Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) mengatur tentang otonomi daerah dan peraturan daerah.<sup>33</sup>

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa peraturan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan pembantuan serta berisi tentang kondisi khusus daerah dan/atau merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Substansi pelaksanaan otonomi daerah lebih terlihat jika dibandingkan dengan penyelenggaraan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terlebih lagi Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 menegaskan bahwa peraturan daerah sebagai hak pemerintah daerah, kemudian ayat (5) kembali menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya.<sup>34</sup>

Akibat yang harus diterima dari kewenangan tersebut adalah pemerintah daerah memiliki kebebasan dalam melakukan penyusunan terhadap peraturan daerah. Karena Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6)

---

<sup>32</sup><http://download.portalgaruda.org/article.php?article=329576&val=7697&title=Hubungan%20Wewenang%20Antara%20Pemerintah%20Pusat%20dan%20Daerah%20dalam%20Negara%20Kesatuan%20Republik%20Indonesia>

<sup>33</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dijadikan landasan yang memberikan kewenangan penuh bahwa pemerintah daerah berhak menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Hampir setiap kabupaten/kota dalam membentuk peraturan daerah tidak mengacu pada undang-undang, melainkan berpedoman pada UUDNRI Tahun 1945. Hal ini merupakan konsekuensi dari kewenangan atribusi tersebut.

Di sisi lain, pemerintah pusat dalam melaksanakan pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1). Dimana, pembentukan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan derajatnya yang lebih rendah.

Beberapa permasalahan yang muncul yaitu karena pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah bermuatan tentang pengaturan yang bersifat khusus di daerahnya, sedangkan antara daerah satu dengan daerah yang lainnya memiliki sifat khusus yang masing-masing berbeda. Hal ini menyebabkan tidak sedikit peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat. Namun, pemerintah daerah masih diberi kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri yang dilakukan oleh Ditjen Otda (Direktur Jenderal Otonomi Daerah).

Namun persoalan belum selesai, dikarenakan muatan dari peraturan daerah dibuat sesuai dengan kebutuhan daerah bukan fungsi

kementerian dalam negeri secara menyeluruh, melainkan juga termasuk substansi dari kementerian/lembaga lainnya sesuai dengan urusan pemerintahan yang sedang ditangani. Dengan demikian, Kementerian Dalam Negeri sebelumnya harus melakukan kordinasi terlebih dahulu dengan kementerian lainnya.

## **2. Pengujian Perda Kabupaten/Kota Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Munculnya berbagai problematika Perda, maka pengawasan Pusat atas produk hukum daerah terutama Perda tetap relevan untuk tetap diberlakukan guna menjaga integritas bangsa serta menyeimbangkan kepentingan keutuhan serta keberlangsungan negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian, tahap pengawasan yang dimaksud harus disertai pula dengan pola pembinaan dan bimbingan yang lebih terarah dan tepat sasaran terutama mengenai ketepatan pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan setiap produk hukum daerah baik dari segi fomil maupun materil dengan prinsi-prinsip pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik sesuai yang tercantum dalam ketentuan hukum yang berlaku secara nasional. Tujuan dari pengawasan ini yaitu untuk mengurangi penyebab adanya produk hukum daerah yang bermasalah dengan jumlah yang tidak sedikit.



Setelah amandemen terhadap UUD 1945, telah diadakan pembedaan terhadap lembaga mana yang memiliki kompetensi yuridis untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan konflik norma hukum melalui pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi kita telah membagi wilayah kewenangan yuridis bagi tiap lembaga yudikatif dalam menyelesaikan disparitas hukum yang terjadi antara peraturan perundang-undangan yang telah diterapkan.

Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan mengadili di tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, serta memiliki kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung terhadap produk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ini juga diatur dalam Pasal 20 ayat (22) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yakni: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.<sup>35</sup> Selain itu Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 juga menegaskan hal yang sama yaitu “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan

---

35 Lihat Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.”<sup>36</sup>

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 9 menyebutkan :

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung

Terdapat dua variabel mengenai kewenangan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu (i) Pengaturan konsep pengujian undang-undang terhadap konstitusi (UUD 1945) yang secara mutlak menjadi kewenangann lembaga Mahkamah Konstitusi, kemudian (ii) pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang menjadi wewenang Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Disamping itu, ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan penamaan keputusan hanya dinisbatkan dengan penetapan yang sifatnya administratif (*beeschikking*), sehingga semua bentuk keputusan yang bersifat mengatur dinamakan dengan sebutan (*regelling*) . Kriteria yang membedakan penamaan keputusan ini

---

<sup>36</sup> Lihat Undang-Undang NO. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

mudah dimengerti karena upaya hukum untuk menggugat dilakukan melalui mekanisme pengujian yang berbeda. Saat ini, *judicial review* menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari salah satu kompetensi yuridis Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

Teruntuk *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi diartikan bahwa kewenangan untuk melakukan pengujian dari segi materiil atau formil terhadap suatu undang-undang yang dinilai sesuai dengan UUD 1945. Sedangkan, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang termasuk di dalamnya ialah Perda apabila dianggap kontradiksi dengan undang-undang atau peraturan yang derajatnya lebih tinggi maka dapat diajukan *judicial review* ke lembaga Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung dalam sistem hukum di hampir setiap negara merupakan pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman dengan fungsi peradilan dan fungsi pengawasan terhadap pengadilan-pengadilan dibawahnya.<sup>37</sup> Mahkamah Agung merupakan satu-satunya pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman sebelum adanya perubahan UUD 1945. Namun, setelah perubahan UUD 1945 muncul Mahkamah Konstitusi yang derajatnya sama dengan Mahkamah Agung. Hal ini tercantum pada Pasal 224 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan

---

37 Peran Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dan penyajian faktual atas tercemarnya independensi MA sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman bisa dibaca dalam A. Muhammad Asrun, 2004. Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto, Jakarta, Elsam.

badan-badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Adapun tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Mahkamah Agung berdasarkan UUD 1945 dan Undang-Undang No. 5 tahun 2004 Tentang Perubahan terhadap UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung serta berbagai peraturan perundang-undangan yang masih berlaku saat ini yaitu:

- a. Tugas yudisial yang merupakan penyelenggara peradilan yang meliputi:
  - 1) Memeriksa dan memutus perkara kasasi;
  - 2) Sengketa yurisdiksi
  - 3) Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- b. Tugas pengujian material terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang;
- c. Tugas pengawasan terhadap peradilan dibawahnya;
- d. Tugas penasihat;
- e. Tugas administratif; Tugas-tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Peraturan lain yang mengatur terkait pengujian materiil dilakukan oleh Mahkamah Agung terdapat dalam Undang-Undang

Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan, “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung. Kemudian kewenangan Mahkamah Agung tersebut juga diatur dalam Pasal 31 UU No. 14 tahun 1985 yang diubah dengan UU No.5 Tahun 2004, menyatakan sebagai berikut: <sup>38</sup>

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi

---

<sup>38</sup> Pasal 18 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman juga menegaskan tentang kewenangan MA menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang.

- (4) Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.
- (5) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (6) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (7) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi
- (8) Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Setelah mengkaji kewenangan Mahkamah Agung dari beberapa peraturan perundang-undangan di atas, maka tidak ada implikasi yang berujung fatal setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. Menurut Yuniarto Purnawan sudah seharusnya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang memang menjadi ranah Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya.

## **B. Optimalisasi Kewenangan Gubernur Dalam Mengawasi Perda Kabupaten/Kota ditinjau dari Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Pengawasan berasal dari kata “awas”, yang berarti “penjagaan”. Dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi mengenal istilah pengawasan sebagai unsur dalam kegiatan pengelolaan.<sup>39</sup> Sedangkan dalam bahasa Inggris istilah pengawasan disebut *controlling* yang diartikan sebagai pengawasan atau pengendalian. Dengan demikian *controlling* bermakna lebih luas jika dibandingkan dengan pengawasan, sehingga pengawasan tergolong dalam pengendalian.<sup>40</sup>

Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian bermuatan makna mengarahkan, memperbaiki, serta kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Namun, beberapa pendapat juga tidak setuju jika menyamakan istilah *controlling* dengan pengawasan, dimana pengawasan dikatakan sebagai kegiatan yang hanya mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu secara seksama kemudian melaporkan saja hasil kegiatan selama mengawasi tadi. Sedangkan *controlling* merupakan kegiatan yang melakukan pengawasan sekaligus pengendalian, untuk

---

39 Anton M. Moeliono, dkk., 1995, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 68.

40 Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 18.

menggerakkan, memperbaiki, dan meluruskan menuju arah yang benar.

Dalam perspektif Islam, pengawasan merupakan bagian dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* adalah dari seluruh kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: "Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar ma'ruf nahi munkar*",<sup>41</sup> pada dasarnya – tercermin dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan merupakan perwujudan dari partisipasi politik rakyat dalam kasus-kasus yang ruang lingkupnya secara umum dan juga dalam hukum, bermula dari kewajiban untuk memberikan nasihat (yang tulus) sesuai dengan perintah Rasulullah SAW.

Selain itu, disebutkan juga dalam hadist yang masyhur bahwa "*Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin*". Di ayat lain, Allah SWT juga berfirman: "*Apabila mereka bernasihat (dengan ikhlas) kepada Allah dan Rasul-Nya*" (Q.S. At-Taubah:91). Kemudian seterusnya melewati fase-fase mengubah yang munkar sebagaimana disebutkan oleh Rasulullah SAW, dalam sabda beliau: "*Barang siapa di antara kalian yang*

---

41 Ibnu Taimiyah Ahmad bin Abdul Halim, *Al Hisbah fi Al Islam*, Madinah Al-Munawarah, Al Jami'ah Al Islamiyah. Lihat juga dalam Ahmad Azhar Basyir, 1984, *Keuangan Negara dan Hisbah Dalam Islam*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII, hlm. 22-31.



*melihat kemungkaran maka hendaklah dia mengubahnya dengan tangannya. Jika dia tidak sanggup maka ubahlah dengan lisannya, lalu jika dia tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah-lemah iman.”<sup>42</sup>*

Tanggungjawab bersama mengubah kemungkaran dalam politik atau dalam perundang-undangan yang dilakukan *ulil amri*, memastikan prinsip pengawasan atas kerja pemerintah. Hal ini dikarenakan tidak cukup untuk menjaga rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa dengan komitmen penguasa untuk bemusyawarah. Akan tetapi, harus ditambah dengan adanya satu jenis pengawasan atas kerjasamanya. Masih sangat mungkin penguasa bebas berbuat dalam batas-batas spesialisasinya. Dengan adanya kekuasaan evaluatif ini, maka akan mengenyampingkan keistimewaan dari musyawarah itu sendiri. Berbeda halnya jika musyawarah itu disertai dengan pengawasan yang berkesinambungan.<sup>43</sup> Imam Al-Ghazali beranggapan bahwa pengawanan merupakan bagian dari “kutub terbear” dalam agama,<sup>44</sup> sehingga tugas pengawasan bagi orang-orang yang memiliki kekuasaan sebagai “kutub terbesar” pada sistem hukum dalam Islam.

---

42 HR. Muslim, Mukhtshar Shahih Muslim, Al-Hafizh Al Mundziri

43 Farid Abdul Khaliq, 2005, *Fi Al-Fiqh As-Siyasiy Al-Islamiy Mabadi' Dusturriyah Asy-Syura Al'Adl Al Musawah*, diterjemahkan oleh Faturrahman A. Hamid dengan judul Fikih Politik Islam, Jakarta, Cetakan Pertama, AMZAH, hlm. 39.

44 Imam Al-Ghazali, *Ihya' Ulumuddin*, Juz 2, hlm. 306. Dikutip kembali oleh Farid Abdul Khaliq, Ibid., hlm. 41.

Sujamto berpendapat bahwa pengawasan merupakan “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak”. Dimana batasan mengenai pengendalian sebagai “segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya.”<sup>45</sup>

Sedangkan pendapat lain dikatakan oleh Prayudi,<sup>46</sup> dimana menurutnya pengawasan merupakan proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan tersebut dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Kemudian, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah yang menjadi penyebabnya.

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa pengawasan terhadap semua kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah adalah suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Adapun dalam Negara Kesatuan tidak mengenal adanya bagian di luar negara atau kedudukannya yang sama dengan negara, apalagi memunculkan adanya negara dalam

---

45 Sujamto, 1983, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 19. Lihat juga Sujamto, 1994, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 42.

46 S. Prayudi Atmosudirjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Jakarta, Ghala Indonesia, hlm.84.

negara. Dengan demikian, saat menyelenggarakan tugas pemerintahan haruslah mengusahakan adanya keserasian dan keharmonisan antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan yang dilakukan di daerah, sehingga kesatuan negara tetap dijunjung tinggi.<sup>47</sup>

Bagir Manan berpendapat bahwa prinsip yang dimuat dalam negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk berpartisipasi secara intensif terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di daerah.<sup>48</sup> Tanggung jawab Pemerintah Pusat yaitu menjamin terwujudnya keutuhan negara kesatuan, kemudian menjamin adanya pelayanan yang sama bagi seluruh rakyat negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu. Batasan terhadap keleluasaan Daerah selama mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, termasuk dalam konsekuensi secara logis ketika menganut prinsip negara hukum.

## **1. Konsepsi Pengawasan oleh Pemerintah Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah**

Pelaksanaan pemerintah daerah adalah salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara merupakan sebuah organisasi, apabila ditinjau dari segi ketatanegaraan. Dalam sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan

---

47 Irawan Soejito, 1983, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm.9.

48 Bagir Manan, 1974, *Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*, Majalah Padjajaran Jilid V, Bandung, Bina Cipta, hlm. 34-37.

daerah diharapkan dapat mempermudah mekanisme kegiatan organisasi. Seseorang atau instansi suatu organisasi mendapat delegasi sebagian wewenang sebagai bentuk asas yang berlaku secara menyeluruh bagi setiap organisasi, yaitu bertujuan agar kebijakan dapat berlaku secara efektif, serta mempermudah kinerja pimpinan.<sup>49</sup>

Inti pemerintahan di daerah berhubungan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Pembagian kekuasaan dalam pelaksanaan pemerintah berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah, yang terpola dalam sebuah sistem pemerintahan negara dalam bentuk federal dan negara kesatuan. Tiga struktur yang menjadi pola negara federal adalah pemerintah federal (pusat) pemerintah negara bagian (provinsi), serta pemerintah daerah otonom. Namun bagi negara kesatuan terpola dalam dua struktur antara lain pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).<sup>50</sup>

Pemerintahan negara kesatuan berorientasi pada dua aspek utama, antara lain sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik atau desentralistik yang menciptakan karakter koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang berhubungan dengan susunan, bentuk, dan pembagian kekuasaan atau kewenangan. Susunan dan bentuk negara dapat dilihat ketika kekuasaan itu dibagi ke daerah, atau

---

49 Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar*, Cet-II, hlm. 55.

50 R.M.A.B Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.299

lebih difokuskan di pemerintah pusat. Dalam hal pembagian kekuasaan di suatu negara, maka dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Kedua sistem ini sangat mempengaruhi pelaksanaan pemerintah daerah terkait hubungan antara pusat dan daerah.<sup>51</sup>

Sebagian kewenangan diberikan kepada daerah berdasarkan hak otonomi, namun pada tahap akhir, pemerintah pusat tetap memiliki kekuasaan tertinggi. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah di dalam suatu negara kesatuan dimana pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, disertai dengan memberikan sebagian kewenangannya kepada daerah-daerah.<sup>52</sup> Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah mencakup kewenangan untuk membuat perda serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara demokratis. Pemerintah pusat menyerahkan kewenangannya kepada daerah bukan karena ditetapkan oleh konstitusinya, akan tetapi dikarenakan oleh esensi dari sebuah negara kesatuan.

Negara kesatuan memiliki prinsip yang memegang kekuasaan tertinggi atas segala urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.<sup>53</sup> Dua bentuk pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara yaitu dipusatkan atau

---

51 Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink and Zoon, 1995, hlm 5-7. Seperti yang dikutip Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hlm.62

52 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hlm. 78.

53 M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hlm 12.

dipencarkan.<sup>54</sup> Apabila kekuasaan negara dipusatkan maka akan menimbulkan terjadinya sentralisasi, sebaliknya jika kekuasaan negara dipencarkan maka akan muncul desentralisasi.

Desentralisasi dalam negara diletakkan dalam aturan konstitusi, yaitu hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah sebuah hierarki, berbeda dengan negara federal, yang tidak secara otomatis berbentuk hierarki.<sup>55</sup> Tanggung jawab pelaksanaan tugas pemerintahan dalam negara kesatuan hakikatnya ada pada pemerintah pusat. Namun, asas negara kesatuan yang menjadi salah satu sistem pemerintahan di Indonesia mengakibatkan adanya pendelegasian untuk daerah mengurus tugas-tugas tertentu, yang kemudian menyebabkan timbulnya koordinasi yang memunculkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>56</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan. Dimana kekuasaan itu lahirnya dari pemerintah pusat, akan tetapi kewenangan pemerintah pusat dikendalikan oleh batasan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang. Selain itu, kewenangan pemerintah daerah berasal dari kewenangan yang tidak ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang. Dengan

---

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

55 Agussalim Andi Gadjong, *Op,Cit.*, hlm. 75.

56 Ni'matul Huda, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 93.

demikian, NKRI dilaksanakan dengan pengaturan yang memiliki sifat federalistis.<sup>57</sup>

Sebagai salah satu negara kesatuan, Indonesia terbagi dalam pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedaulatan tidak terbagi pada satuan-satuan pemerintah lainnya (daerah-daerah). Oleh sebab itu, satuan pemerintahan daerah tidak berkuasa atau berwenang dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, dan menyusun pemerintahannya sendiri. Kedudukan satuan pemerintah daerah bergantung di bawah (*subordinate*) pemerintah. Kemudian hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai salah satu kesatuan yang tidak terpisah-pisah.<sup>58</sup>

Negara Indonesia adalah suatu organisasi yang bersifat kompleks. Maka dari itu, tidak akan efektif dan efisien jika seluruh kewenangan baik dalam urusan administrasi maupun politik dipusatkan pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan memiliki beban dalam pelaksanaan pemerintahan sehingga menjadi tidak efisien. Untuk dapat mengimplementasikan kewenangan tersebut maka sebagian kewenangan diberikan kepada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian wewenang ini dinamakan desentralisasi.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Jimly Asshidiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, Jakarta, The Habibie Center, hlm. 28.  
Lokalitas”, Juni 2001.

<sup>59</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan....*, Op. Cit., hlm. 124.

Arti desentralisasi bagi negara kesatuan merupakan tanda adanya toleransi antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dalam hal penyerahan kewenangan dalam menyelenggarakan tugas yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah. Begitu pula dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada daerah.<sup>60</sup>

Menurut Timur Mahardika, dalam setiap undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah selalu menimbulkan tarik ulur relasi antara pusat dan daerah dalam hal kewenangan dan sumber daya.<sup>61</sup>

Perubahan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah di Indonesia menyebabkan pergerakan sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Harapan dengan adanya kebijakan tersebut dapat meningkatkan reformasi di tingkat lokal serta memberi ruang gerak dalam hal politik, pemanfaatan sumber daya, pengelolaan keuangan daerah untuk kepentingan masyarakat lokal itu sendiri. Sehingga menciptakan corak pemerintahan baru di daerah.<sup>62</sup>

Permasalahan kordinasi antara pusat dengan daerah dalam sebuah negara kesatuan dengan satuan otonomi berasal pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan,

---

60 *Ibid.*, hlm. x.

61 Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah; Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Yogyakarta, Lapera Pusataka Utama, 200, hlm. 79.

62 Alfitra Salam, 2005, *Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah,*” dalam Syamsuddin Haris Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan daerah, Jakarta, LIPI Press, hlm 5.



serta hubungan yang ditentukan dari susunan organisasi pemerintah di daerah.<sup>63</sup>

## **2. Optimalisasi Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Tingkat Kabupaten/Kota**

Bentuk pola pengawasan dari pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah ialah dengan pengujian peraturan daerah (*executive review*). Oleh sebab itu, akan menjadi ideal jika terlebih dahulu dilakukan pemetaan secara komprehensif terkait pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah dalam konteks otonomi daerah. Pembinaan atas pelaksanaan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mencapai tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Menteri dan pimpinan lembaga pemerintah (non departemen) melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangan dan fungsinya masing-masing yang telah dikordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dalam hal pembinaan dan pengawasan pada tingkat provinsi, sedangkan melalui Gubernur berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan di tingkat Kabupaten/Kota.

Pengawasan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang diharapkan dapat menjamin agar pemerintah daerah berlangsung sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah melakukan

---

<sup>63</sup> Ni'matu Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Penerbit Nusamedia, hlm. 13.

pengawasan pada dasarnya berhubungan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan terutama problem dalam pembuatan dan penyelenggaraan peraturan daerah (Perda), termasuk dalam hal membentuk produk hukum baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Menurut Yanuarto Purnawan, dalam prakteknya optimalisasi pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota yang dapat dilakukan oleh Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat di daerah yaitu mengacu pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, diantaranya sebagai berikut:<sup>64</sup>

**a. Pasal 95 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ayat 1**

menyatakan bahwa Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota;

**b. Pasal 96 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015** menyatakan

bahwa:

(1) Rancangan Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

(2) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang: pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri

---

<sup>64</sup> Wawancara dengan Yanuarto Purnawan, S.H.,M.H di Kantor Biro Hukum Setda D.I.Yogyakarta pada tanggal 29 Desember 2017 pukul 13.30 WIB

Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; dan tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

- (3) Konsultasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi rancangan perda kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian.
- (4) Konsultasi rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

Yuniarto Purnawan menambahkan bahwa selain optimalisasi dalam proses evaluasi, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah juga memaksimalkan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota dalam hal pemberian nomor register. Adapun dasar hukum dari proses tersebut tercantum pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai berikut:

**a. Pasal 99 :**

- (1) Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian noreg.
- (2) Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

**b. Pasal 100 ayat 2 :**

Bupati/walikota wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan noreg perda.

**c. Pasal 101 ayat 2 :**

Bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (2).

**d. Pasal 102 :**

- (1) Menteri Dalam Negeri memberikan noreg rancangan perda provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan noreg rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101 paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima;
- (2) Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah;
- (3) Rancangan perda yang telah mendapat noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dihitung sejak proses keputusan menteri untuk evaluasi provinsi dan keputusan gubernur untuk evaluasi kabupaten/kota dilaksanakan.<sup>65</sup>

Dengan demikian, apabila Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register maka Kepala Daerah belum dapat menetapkan dan mengundangkannya pada Lembaran Daerah. Yuniarto juga menambahkan bahwa perlu juga adanya peran DPRD yang disertai dengan pemahaman terkait “**Etika Politik**” bagi anggota

---

<sup>65</sup> Lihat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

DPRD itu sendiri agar dalam melaksanakan fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan dapat berjalan secara etis dan proporsional. Sehingga, dalam menjalankan tupoksinya tidak semata-mata mengejar target dalam membuat suatu produk hukum melainkan benar-benar mengutamakan kebutuhan masyarakat.

Salah satu contoh yang sangat memprihatinkan yaitu ketika anggota DPRD lebih mengedepankan kepentingan diri sendiri dan golongannya dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat. Dari kasus ini dapat disimpulkan bahwa optimalisasi peran DPRD ialah kebutuhan yang harus segera direalisasikan, guna menyelenggarakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah.

Dengan demikian, munculnya produk hukum daerah yang bermasalah dapat diminimalisir seperti data Raperda oleh Biro Hukum Setda DIY yang terjadi sepanjang tahun 2016 sampai dengan tahun 2017 berikut ini :

**RAPERDA KABUPATEN/KOTA YANG BERMASALAH**  
**HASIL KONSULTASI/FASILITASI/PEMBERIAN NOMOR REGISTER**  
**DI BIRO HUKUM PEMDA UMY**

<b>NO</b>	<b>KABUPATEN/KOTA</b>	<b>JUDUL RAPERDA</b>	<b>KETERANGAN</b>
<b>Tahun 2016</b>			
1	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulon Progo tentang Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen	Bertentangan dengan kewenangan/urusan
2	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulon Progo tentang Pemberdayaa dan Penempatan Tenaga Kerja Lokal	Substansi materi tidak layak menjadi Perda
3	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulon Progo tentang Penyelenggaraan Jalan	Substansi materi tidak layak menjadi Perda
4	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulo Progo tentang Kerjasama Desa	Substansi materi tidak layak menjadi Perda
5	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulon Progo tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa	Tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya
6	Kabupaten Sleman	Raperda Kabupaten Sleman tentang	Bertentangan dengan

		Pendidikan Non Formal Keagamaan	kewenangan/urusan
<b>Tahun 2017</b>			
1	Kota Yogyakarta	Raperda Kota Yogyakarta tentang Pemberdayaan dan Pengembangan Ekonomi Kreatif	Substansi materi tidak layak menjadi Perda
2	Kota Yogyakarta	Raperda Kota Yogyakarta tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas	Untuk diperbaiki karena substansi materi sama dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016
3	Kabupaten Bantul	Raperda Kabupaten Bantul tentang Pengelolaan Zakat	Bertentangan dengan kewenangan/urusan
4	Kabupaten Bantul	Raperda Kabupaten Bantul tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Tarif Layanan Kesehatan Kelas III Rumah Sakit Umum Daerah Panembahan Senopati Kabupaten Bantul	Bertentangan dengan regulasi terkait BLUD
5	Kabupaten Kulon Progo	Raperda Kabupaten Kulon Progo	Status Hukum



		Tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada PT.Selo Adikarto	PT.SAK sebagai Perusahaan Daerah belum lengkap
6	Kabupaten Gunung Kidul	Raperda Kabupaten Gunungkidul tentang BUMD Perdagangan Umum dan Jasa Kabupaten Gunungkidul	Belum ada studi kelayakan atas perlunya pendirian BUMD/ Pasal 331 ayat (5) Undang-Undang No 23 Tahun 2014
7	Kabupaten Gunung Kidul	Raperda Kabupaten Gunungkidul tentang BUMD Kepariwisataaan Kabupaten Gunungkidul	
8	Kabupaten Gunung Kidul	Raperda Kabupaten Gunungkidul tentang BUMD Pertanian, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Gunungkidul	
9	Kabupaten Gunung Kidul	Raperda Kabupaten Gunungkidul tentang Penyertaan Modal pada BUMD Perseroan Terbatas Kabupaten Gunungkidul	Bertentangan dengan Permendagri No. 52 tahun 2012 <sup>66</sup>

<sup>66</sup> Data terkait Raperda yang dianggap bermasalah diperoleh dari Biro Hukum DIY

Tidak hanya memaksimalkan proses evaluasi terhadap rancangan Perda, Nurul Satria Abdi, S.H.,M.H selaku ahli Hukum Tata Negara yang juga merupakan dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan menyebutkan beberapa langkah yang dapat menjadi solusi dalam hal optimalisasi Gubernur melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yaitu :<sup>67</sup>

1. Dalam membuat produk hukum daerah maka harus memperhatikan asas-asas yang berlaku, tepatnya dalam hal ini Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dimana, AAUPB merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perilaku Kepala Daerah dalam pengambilan keputusan (*decision making*) dapat dilihat sebagai berikut :

Kewajiban peran Kepala Daerah yaitu salah satunya ialah penyelenggaraan pemerintahan dalam pengambilan keputusan. Salah satu fungsi dari pengambilan keputusan tersebut bersifat *Futurist*. Dengan demikian, yang menjadi penting untuk dapat mengetahui kemampuan dalam mengambil keputusan juga dipengaruhi dengan pribadi dari Kepala Daerah itu sendiri.

---

<sup>67</sup> Wawancara dengan Nurul Satria Abdi, S.H.,M.H di PWM Yogyakarta pada 28 Desember 2017.

Chaster I. Bernard menyebutkan beberapa hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan Kepala Daerah.

- a. *In not deciding prematurely*, yang berarti tidak mengambil keputusan terlalu cepat. Jika masih terdapat kesempatan untuk mengutamakan masalah-masalah yang akan diputuskan.
- b. *In not deciding questions that are not now pertinent*, yang berarti tidak mengambil keputusan berkaitan dengan masalah-masalah yang ada pada saat itu jika belum memerlukan keputusan, dengan tujuan mencari waktu yang tepat. Oleh karena kemungkinan dapat terjadi situasi dan kondisi berubah seiring berjalannya waktu, maka keputusan yang telah diambil sebelum waktunya menjadi tidak sesuai, dan menyebabkan dibutuhkan keputusan yang baru.
- c. *In not making decision that can not be made effective*, yang berarti tidak mengambil keputusan jika tidak menimbulkan keefektifan saat diberlakukan, karena jika ini terjadi maka akan terjadi kesalahpahaman antara kalangan bawahan terhadap kewibawaan Kepala Daerah.
- d. *In not making decision that others should make*, yang berarti tidak mengambil keputusan yang bukan menjadi kewajiban Kepala Daerah agar tidak menyebabkan kesimpangsiuran.<sup>68</sup>

---

68 S. Pamudji. 1985. *Kepemimpinan Pemerintah di Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.

Kepala Daerah juga sebaiknya mengambil keputusan tidak berpatokan pada pola tradisional. Adapun ciri-ciri kepemimpinan yang hanya berpatokan tradisional adalah sebagai berikut:

- a. Hanya memfokuskan diri kepada tugas sehingga mengabaikan perasaan-perasaan dan hubungan pribadi kapan saja dimungkinkan.
  - b. Mencoba untuk meraih persetujuan dan mencari pendapat-pendapat, akan tetapi jangan pernah melepaskan hak untuk menentukan pilihan terakhir.
  - c. Selalu mengendalikan kelompok secara santun, namun tetap tegas dalam mengentikan tindakan yang akan mengacau serta diskusi yang tidak relevan.
  - d. Mencegah para anggota dalam mengekspresikan apa yang mereka rasakan serta harus mencoba agar menjaga sebuah diskusi yang rasional dan logis tanpa disertai dengan sikap emosional.
2. Mekanisme yang sesuai dengan prosedur juga merupakan tahap awal yang sangat penting dan berpengaruh untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Contohnya menyertakan naskah akademik yang memuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan daerah bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu. Selain itu naskah

akademik juga adalah sebagai bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda.

3. Perlu adanya pengkajian terlebih dahulu terhadap suatu masalah sebelum dibentuk menjadi produk hukum, karena tidak semua dapat diselesaikan setelah dibentuk menjadi sebuah peraturan. Beberapa hal dapat diatasi cukup dengan membentuk suatu kebijakan non regulasi. Hal ini bertujuan untuk menciptakan suatu peraturan yang benar-benar lahir atas dasar kebutuhan dari masyarakat.

Untuk mengetahui bagaimana peran dan kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, perlu dilakukan kajian baik dari peraturan yang terkait maupun melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang menjalankan amanat dari peraturan tersebut. Hal ini guna menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung. Kewenangan tersebut dapat dilihat dari pasal 24 A UUD 1945 dan beberapa peraturan perundang-undangan di bawahnya seperti Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Selain itu, kedudukan bahwa Peraturan Daerah berada di bawah Undang-Undang juga dikuatkan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pengujian peraturan daerah merupakan implikasi dari pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam prakteknya, undang-undang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan menguji peraturan daerah kepada pemerintah (*executive review*) melalui Gubernur untuk menangguhkan atau membatalkan setiap Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten/Kota yang dianggap bermasalah. Hal ini menimbulkan adanya ketidakharmonisan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi.

Agar tetap mewujudkan terlaksananya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tidak semata-mata menghapuskan kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini mengakibatkan implikasi secara yuridis dengan hilangnya kewenangan Gubernur melakukan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Akan tetapi tidak menghilangkan pengawasan yang masih bisa dijalankan oleh Gubernur.

Adapun pengawasan yang dapat dilakukan yaitu melaksanakan evaluasi secara cermat terhadap rancangan Peraturan Daerah. Evaluasi ini kemudian disampaikan kepada Bupati/Walikota agar segera melakukan perbaikan dengan waktu yang telah ditentukan sesuai amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Selain proses evaluasi, optimalisasi pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur juga dapat dilakukan dalam hal pemberian nomor register. Pemberian nomor register sebagai syarat sebelum

melakukan penetapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, ialah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sudah disempurnakan sesuai hasil evaluasi.

Munculnya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bermasalah, dapat diminimalisir apabila kedua upaya di atas dalam rangka melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Tidak hanya memperhatikan prosedur, akan tetapi dukungan dan ketaatan untuk menjalankannya pun harus benar-benar dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkaitan. Pihak yang dimaksud ialah Gubernur selaku yang mengawasi, maupun pihak DPRD dan Bupati/Walikota yang mengajukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

