

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) pasal 18 ayat (1) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah di Indonesia dikenal adanya daerah otonom, yaitu satuan pemerintahan di daerah yang penduduknya berwenang mengatur kepentingannya sendiri berdasarkan aspirasinya.¹ Hal ini ditegaskan dalam UUD Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa *"pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan"*²

Pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah, memberikan keleluasaan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) untuk membuat Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan di daerah otonom. Mengenai kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang

¹ Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia, 2005, hlm. 15

² Lihat pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah).

UU Pemerintahan Daerah menyebutkan “*penyusunan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah*”³, setelah penyusunan kemudian dilanjutkan dengan tahap pembahasan “*pembahasan Raperda dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama*”⁴, pasal 242 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Raperda) yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan menjadi Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda). Sebelum disahkan menjadi Perda, Raperda terlebih dahulu diadakan evaluasi oleh Pemerintah Pusat/Kemendagri dan Gubernur untuk menguji kelayakan dari Raperda Kabupaten/kota dan Raperda Provinsi tersebut sebelum disahkan menjadi Perda.

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Raperda dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵ Evaluasi dilakukan pada Raperda Kabupaten/kota oleh Gubernur selaku

³ Lihat pasal 240 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

⁴ Lihat pasal 241 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

⁵ M. Nur Sholihin dkk, *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK “Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung”*, dikutip dari <http://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2015/09/X6-Pen-KAJIAN-REVIEW-PERDA-LAPORAN.pdf>, <diunduh tanggal 2 September 2016>

wakil dari Pemerintah Pusat, sedangkan Raperda Provinsi oleh Kemendagri. Aturan mengenai evaluasi rancangan Perda terdapat dalam pasal 245 UU Pemerintahan Daerah.⁶

Disisi lain, setelah evaluasi dilakukan oleh Pemerintah Pusat/Kemendagri dan Raperda sudah layak disahkan menjadi Perda hal tersebut tidak serta merta menjanjikan bahwa Perda tersebut tidak akan mengalami pembatalan. Karena Perda yang telah disahkan dalam regulasi yang ada dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat/Kemendagri. Regulasi mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah dijabarkan dalam Pasal 251 UU Pemerintahan Daerah.⁷

Sesuai dengan uraian diatas maka kewenangan Pemerintah Pusat dalam mengevaluasi Raperda terbatas pada Perda yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (selanjutnya disebut RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (selanjutnya disebut RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut dengan APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut dengan APBN), pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Namun segala Perda dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

⁶ Lihat pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

⁷ Lihat pasal 251 Undang-Undang No23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Keberadaan regulasi ini memberikan pemahaman bahwa sebelum Raperda disahkan menjadi Perda akan diadakan evaluasi terlebih dahulu oleh pemerintah provinsi untuk Perda Kabupaten/kota dan peraturan Bupati/ walikota, kemendagri mengenai Peraturan Provinsi atau Peraturan Gubernur untuk mengetahui apakah peraturan tersebut bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, apabila disetujui dengan pemberian nomor registrasi.

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam jurnal hukum karya Yohanes Pattinasarany, bahwa keabsahan tindakan pemerintahan diukur melalui aspek wewenang, prosedur, dan substansi. Aspek wewenang memiliki 3 (tiga) komponen, yaitu:⁸

1. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

Pendapat Philipus M. Hadjon diatas, dalam komponen wewenang dikaitkan dengan wewenang membatalkan peraturan daerah maka pemerintah pusat tidak seharusnya melakukan pembatalan Perda, harusnya kewenangan

⁸ Yohanes Pattinasarany, "Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah", *Jurnal Sasi*, Vol 17 No. 4 Bulan Oktober-Desember, 2011.hlm. 76.

pemerintah pusat hanya sebatas memberikan evaluasi sebagai bentuk *control* dan pengendalian.

Raperda yang sebelum disahkan harus melalui proses evaluasi, namun dalam regulasi yang ada Perda dapat dibatalkan oleh pemprov/ kemendagri apabila bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut dengan Kemendagri) secara resmi telah mempublikasikan 3.143 Perda yang dibatalkan pemerintah pusat.⁹ Padahal jika memang sudah dilakukan evaluasi sebelum Raperda disahkan menjadi Perda maka pasal 251 UU Pemerintahan Daerah mengenai kewenangan pembatalan Perda oleh pemprov/ kemendagri seharusnya tidak perlu ada. Mengingat bahwa pada dasarnya Raperda dibuat berdasarkan asas otonomi daerah yang antara DPRD dan Kepala Daerah merancang pasal demi pasal disesuaikan dengan kondisi yang ada di daerah tersebut. Pada salah satu jurnal hukum yang ditulis oleh Khelda Ayunita, Abdul Razak, Aminuddin Ilmar memberikan penguatan terhadap keberadaan Perda merupakan produk hukum yang tidak semudah itu dibatalkan:

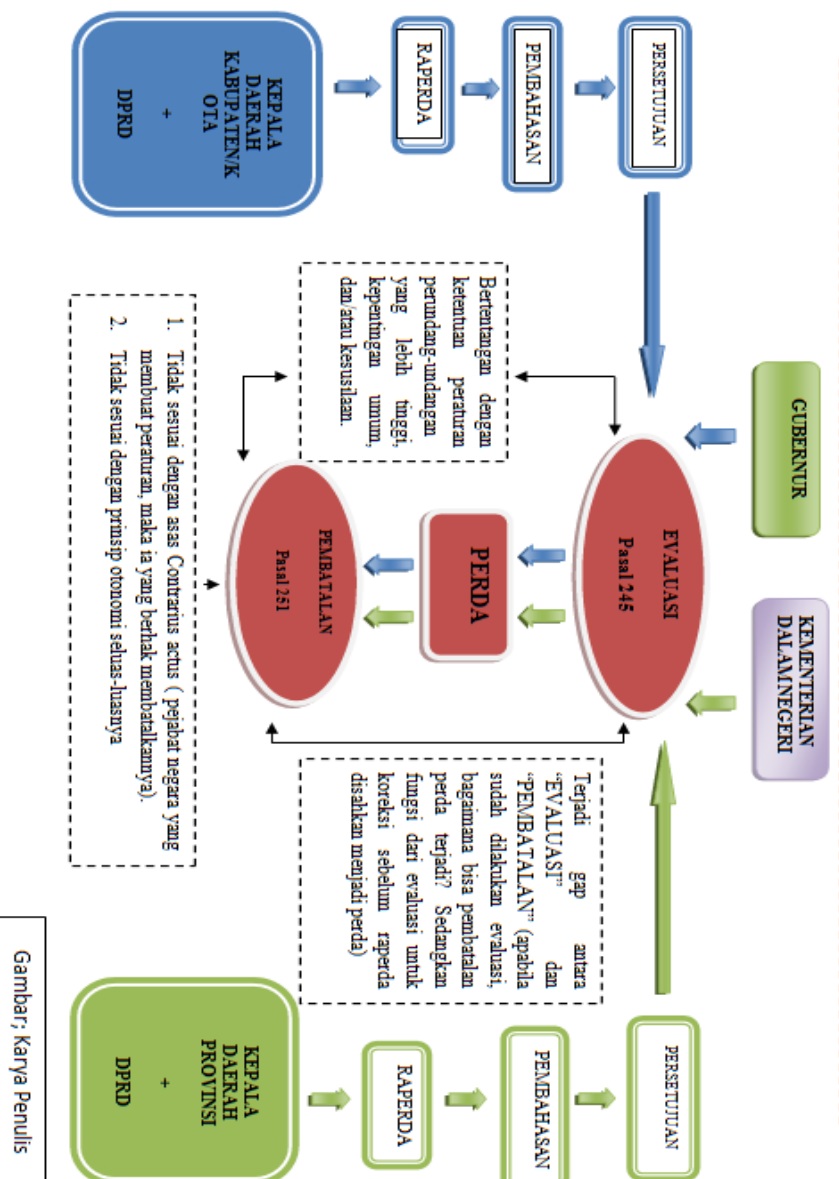
... mengingat Perda adalah produk kepala daerah dan DPRD disuatu daerah yang bersifat otonom sedangkan masalah satu dampak positif berkembangnya ide otonomi daerah adalah menguatnya eksistensi Perda sebagai produk legislatif daerah yang memungkinkan pengembangan segala potensi kekhasan daerah mendapat payung hukum yang jelas....¹⁰

⁹ <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/21/15200401/daftar.3.143.Perda.yang.dibatalan.sudah.bisa.diunduh.di.situs.kemendagri> <selasa, 29 Agustus 2016, pukul. 22.00 WIB>

¹⁰ Khelda Ayunita dkk, Pascasarjana Universitas Hasanudin, "Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah dalam Perspektif Judicial Review dan Eksekutif Review", dikutip dari <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/463b83a24be7b00df3b8bf7c265d8b07.pdf>, <diunduh tanggal 2 September 2016>

Keberadaan evaluasi seharusnya mampu memberikan kontrol secara efektif untuk Raperda yang telah dibuat oleh kepala daerah dan DPRD, sehingga apabila Perda telah disahkan tidak perlu adanya pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagaimana regulasi yang ada. Mengingat pembuatan Perda butuh waktu dan proses yang sangat rumit. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul skripsi : **“Analisis Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Membatalkan Peraturan Daerah”**

ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM MEMBATALKAN PERATURAN DAERAH



1.2 Rumusan Permasalahan

Rumusan permasalahan hukum dari uraian latar belakang adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses evaluasi rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi peraturan daerah?
2. Apakah pembatalan peraturan daerah perlu dilakukan apabila pemerintah pusat sudah melakukan evaluasi sebelum rancangan peraturan daerah disahkan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari rumusan permasalahan yang telah diuraikan diatas adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui proses evaluasi rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi peraturan daerah;
2. Mengetahui apakah pembatalan peraturan daerah perlu dilakukan apabila pemerintah pusat sudah melakukan evaluasi sebelum rancangan peraturan daerah disahkan.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan teoritis

Tujuan teoritis dari penulisan skripsi ini adalah untuk menambah wawasan dan memberikan kontribusi pemikiran baru tentang proses dari pembentukan Perda, khususnya mengenai proses evaluasi sebelum Raperda disahkan menjadi Perda.

1.4.2 Tujuan praktis

Hasil dari penulisan ini semoga bermanfaat bagi seluruh instansi yang membutuhkan sumbangan pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan skripsi ini. Penulisan ini juga diharapkan mampu memberikan pengaruh positif terhadap pola pikir praktisi dalam membuat suatu regulasi yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

1.5 Keaslian Penelitian

Setelah mencari diberbagai kepustakaan, terdapat 2 (dua) penulisan literatur yaitu berupa jurnal yang memiliki judul yang hampir sama. Namun pembahasan pada masing-masing jurnal sangat berbeda dari skripsi yang akan ditulis oleh penulis. Perbedaan tersebut akan diuraikan dalam bentuk tabel, sebagai berikut:

URAIAN	KARYATULIS 1	KARYA TULIS 2	SKRIPSI PENULIS
PENULIS	Yohanes Pattinasarany jurnal Sasi Vol 17 No.4 Bulan Oktober- Desember 2011	Khelda Ayunita dkk Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin	Rini Pujiarti Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
JUDUL	Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah	Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah dalam Perspektif Judicial Review dan Executive Review	Analisis Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Membatalkan Peraturan Daerah
RUMUSAN	apakah	mengkaji dan	1. Bagaimana

MASALAH	pembatalan peraturan daerah merupakan wewenang Menteri Dalam Negeri	menganalisis mengenai pengujian pembatalan peraturan daerah dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia	proses Raperda sebelum disahkan menjadi Perda 2. Apakah pembatalan Perda perlu dilakukan apabila pemerintah pusat sudah melakukan evaluasi sebelum Raperda disahkan
PERBEDAAN	1. Sepakat dengan pembatalan peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah pusat. 2. Masih menggunakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan	tidak memberikan kepastian dalam memberikan kesimpulan, melainkan hanya memberikan pandangan mengenai adanya dualisme pengujian yaitu executive review oleh pemerintah pusat dan judicial review oleh Mahkamah	Menganalisis adanya proses evaluasi Raperda oleh Pemerintah Pusat sebelum disahkan menjadi Perda dengan masih adanya regulasi pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat.

	Daerah	Agung.	
PERSAMAAN	Menganalisis kewenangan membatalkan Peraturan Daerah.	Menganalisis kewenangan membatalkan Peraturan Daerah.	Menganalisis kewenangan membatalkan Peraturan Daerah.

Tabel: Karya Penulis

1.6 Metode Penelitian

1.2.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan jenis penelitian hukum normatif. yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.¹¹ Penelitian ini didasarkan pada kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi Raperda dan membatalkan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, serta teori-teori dari bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Dalam hal ini meneliti Kewenangan evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah dengan melakukan analisis keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 12.

Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.2.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹² Maksud dari pendekatan ini jika dikaitkan dengan skripsi ini yaitu mengenai adanya regulasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat regulasi bahwa kewenangan Pembatalan diberikan kepada Pemerintah Pusat, yang seharusnya berdasarkan UUD Tahun 1945 kewenangan menguji undang-undang dibawah undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung sesuai dengan pasal 24A UUD Tahun 1945, dengan memahami hierarki perundang-undangan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum¹³, yaitu:

a. Kewenangan Pemerintahan Daerah

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 137.

¹³ Khelda Ayunita dkk, Pascasarjana Universitas Hasanudin, "Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah dalam Perspektif Judicial Review dan Eksekutive Review", dikutip dari <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/463b83a24be7b00df3b8bf7c265d8b07.pdf>, <diunduh tanggal 2 September 2016>

- b. Teori perundang-undangan
- c. Teori Pengujian Perundang-undangan

Maksud dari teori-teori diatas adalah sebagai dasar pemikiran adanya permasalahan yang timbul, dengan menjadikan teori otonomi daerah, teori perundang-undnagan, dan teori pengujian sebagai landasan awal adanya analisis dalam skripsi ini.

1.2.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber pengumpulan data pada penulisan skripsi ini menggunakan dua bahan hukum, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Untuk bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Adapun bahan hukum dalam penulisan skripsi ini antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 181

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah wawancara dengan pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengetahui prosedur evaluasi, wawancara dengan DPRD Kabupaten Bangkalan untuk mengetahui prosedur dari pembuatan Perda, buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum, disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan untuk memberikan analisa penulisan skripsi ini agar lebih tajam terperinci. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.¹⁵

1.2.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum, baik itu bahan hukum primer maupun sekunder dilakukan dengan menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, putusan hakim yang sesuai dengan penelitian skripsi ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal, tesis, maupun artikel ilmiah. Juga turut digunakan pula buku-buku atau literatur yang sesuai dengan penelitian skripsi ini.

1.2.5 Metode Analisa Bahan Hukum

¹⁵*Ibid*, hlm. 195-196

Metode analisis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah menggunakan metode analisis deskriptif. Kerangka acuan yang digunakan adalah adanya regulasi mengenai proses evaluasi rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat sebelum suatu disahkan menjadi Perda, namun dalam regulasi tersebut juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan pembatalan terhadap Perda. Jika menelaah dalam UUD 1945 terdapat regulasi mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang dibawah undang-undang. Sehingga terjadi sebuah pertentangan yang perlu dilakukan sebuah analisa berdasarkan bahan hukum yang diuraian diatas sebelumnya. Kerangka berpikir yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan metode deduktif, penulis akan menjabarkan secara umum terlebih dahulu kemudian akan diringkas dalam suatu bahasan dan kesimpulan yang lebih khusus atau mengerucut.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini akan diuraikan secara bersusun dalam 4 (empat) bab, antara bab satu dan lainnya an saling berkaitan untuk menghasilkan kerangka berpikir yang sistematis. Adapun setiap sub bab akan membahas sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- 1.1 Latar Belakang
- 1.2 Rumusan Masalah
- 1.3 Tujuan
- 1.4 Kegunaan
 - 1.4.1 Tujuan Teoritis
 - 1.4.2 Tujuan Praktis
- 1.5 Keaslian
- 1.6 Metode penelitian

- 1.6.1 Jenis Penelitian
- 1.6.2 Pendekatan Penelitian
- 1.6.3 Sumber Bahan Hukum
- 1.6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum
- 1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum
- 1.7 Sistematika Penulisan
- 1.8 Daftar Pustaka

BAB II KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

- 2.1 Kewenangan Pemerintahan Daerah
- 2.2 Produk Hukum Daerah
 - 2.2.1 Bentuk-bentuk Produk Hukum Daerah
 - 2.2.2 Peraturan Daerah
- 2.3 Proses Pembentukan Peraturan Daerah
- 2.4 Pengujian Perundang-undangan

BAB III ANALISIS KEWENANGAN MEMBATALKAN PERATURAN DAERAH

- 3.1 Proses dan Analisis Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa Eksekutif dan/atau DPRD oleh Pemerintah Pusat
- 3.2 Analisis Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah
 - 3.2.1 Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat
 - 3.2.2 Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Dengan Adanya Proses Evaluasi
 - 3.2.3 Kewenangan Membatalkan Peraturan Daerah
 - 3.2.4 Kewenangan Membatalkan Peraturan Daerah dengan Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

BAB IV PENUTUP

- 4.1 Kesimpulan
- 4.2 Saran/Rekomendasi