

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Aspek desentralisasi dalam penerapan pemerintahan daerah bertujuan untuk mencegah terpusatnya kekuasaan hanya pada pemerintahan pusat dan juga sebagai sumber pengakuan pemerintah terhadap potensi daerah dengan terlibatnya wakil-wakil rakyat di daerah<sup>1</sup>. Dalam menyelenggarakan otonomi dan juga tugas pembantuan, Peraturan Daerah (Perda) dapat dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah daerah dan juga melalui kewenangan atribusi dan delegasinya dapat juga menetapkan peraturan lainnya.<sup>2</sup> Daerah mendapatkan kewenangan luas membentuk peraturan-peraturan berhubungan dengan kebijakan fiskal atau susunan hidup masyarakat lokal secara mandiri sejak diterapkannya desentralisasi di Indonesia.<sup>3</sup>

Keberadaan Perda sendiri secara eksplisit diatur dalam Amandemen II Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan juga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan dalam penyelenggaraan daerah dilakukan dengan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat diartikan bahwa dalam untuk memastikan penyelenggaraan Pemerintah Daerah maka dilakukan usaha dan tindak serta kegiatan yang bertujuan agar pelaksanaan

---

<sup>1</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2005, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm 176.

<sup>2</sup> Ali Imran Nasution, 2020, *Keabsahan Peraturan Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 9, No. 2, <<http://dx.doi.org/10.30652/jih.v9i2.7901>>.

<sup>3</sup> Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, hlm. 7.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah berjalan efisien dan juga efektif dan sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Bagir Manan mengutarakan pengawasan khusus terhadap satuan pemerintahan ekonomi yang dibagi menjadi dua macam yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan keduanya diarahkan dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap peraturan yang dihasilkan daerah serta pengawasan terhadap tindakan-tindakan tertentu dari organ pemerintah daerah melalui kewenangan pengesahan (*goedkuring*) dalam pengawasan preventif serta kewenangan untuk membatalkan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. Model pengawasan preventif diterapkan melalui bentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah apabila dihubungkan dengan model pengawasan di atas dengan implementasi pengawasan Perda sebagai salah satu contoh produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi. Penguasa yang berwenang harus terlebih dahulu mengesahkan suatu perda agar dapat berlaku dalam pengawasan preventif ini. Pada prinsipnya model pengawasan preventif tersebut diterapkan pada Perda yang memuat sejumlah materi-materi tertentu yang sebelumnya sudah diterapkan melalui peraturan perundang-undangan. Materi penting yang melibatkan kepentingan besar untuk daerah dan penduduknya yang perlu mendapat pengawasan preventif sehingga dengan jenis pengawasan ini potensi munculnya kerugian atau hal yang tidak diinginkan dapat dicegah atau dihindari sebelum Perda tersebut diberlakukan untuk umum.<sup>6</sup>

Mengenai rancangan peraturan daerah (Ranperda) dan Perda dalam hal pengawasan yang dapat dilakukan diatur menjadi dua jenis yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan represif dilakukan berbeda dari pengawasan preventif yaitu dengan menanggukkan atau membatalkan suatu perda. Semua Perda yang bertentangan dengan perundangan yang lebih tinggi atau

---

<sup>5</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

<sup>6</sup> Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, hlm. 10.

berlawanan dengan kepentingan umum dapat menerapkan pengawasan represif.<sup>7</sup> Wewenang Pemerintah Pusat dalam melakukan pengawasan represif terhadap pemerintah daerah dalam hal membatalkan Perda telah dicabut setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan 56/PUU-XIV/2016.<sup>8</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 127C Ayat (2) disebutkan “hasil klarifikasi yang menyatakan tidak sesuai [...], berisi rekomendasi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan Perda atau pencabutan Perda paling lama pada pembentukan Propemperda pada tahun berikutnya”.<sup>9</sup> Mendagri dalam hal kewenangannya melakukan pembatalan Perda dan Gubernur yang diposisikan sebagai wakil dari Pemerintah Pusat tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap Perda ditingkat Provinsi/Kabupaten/Kota yang melanggar perundang-undangan di atasnya, kepentingan umum dan kesusilaan setelah adanya putusan MK tersebut. Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga yang dapat membatalkan berlakunya suatu Perda dengan uji materiil/judicial review setelah adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Berdasarkan keterangan-keterangan di atas maka penulis bermaksud untuk meneliti sistem pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat dan juga politik hukum pengawasan pembentukan Perda yang berkualitas setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

## B. Rumusan Masalah

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 11.

<sup>8</sup> I Putu Dedy Putra Laksana, 2019, *Pengawasan Represif Pemerintah Pusat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol. 4 No. 1, <<https://doi.org/10.24843/AC.2019.v04.i01.p11>>.

<sup>9</sup> Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

1. Bagaimana fungsi pengawasan Perda setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016?
2. Bagaimana politik hukum pengawasan pembentukan Perda yang berkualitas setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini yaitu mengenai fungsi pengawasan Perda setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan juga Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 serta politik hukum pengawasan pembentukan Perda yang berkualitas setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan juga Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut kewenangan pembatalan. Kedua hal tersebut menjadi batasan-batasan dalam penelitian ini.

### **D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk melakukan analisis fungsi pengawasan Perda setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- b. Untuk menjelaskan politik hukum pengawasan pembentukan Perda yang berkualitas pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

#### **2. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini, yaitu:

- a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini memberikan informasi dan wawasan tentang fungsi pengawasan Perda setelah lahirnya Putusan MK yang mencabut kewenangan pembatalan Perda tersebut. Penelitian ini

diharapkan menghasilkan jawaban mengenai bagaimana fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah khususnya pada Perda sebagai implikasi dari lahirnya Putusan MK tersebut serta politik hukum yang digunakan dalam pengawasan pembentukan regulasi daerah yang berkualitas.

#### b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat praktis yaitu dapat memberikan informasi atau masukan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pihak terkait yang merupakan pokok pembahasan ini mengenai Perda, serta juga diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran di dalam bidang hukum untuk mengkaji dan mengetahui lebih dalam mengenai fungsi pengawasan dan politik hukum pengawasan pembentukan Perda yang berkualitas.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yang menerapkan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum kepustakaan melalui bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder disebut metode penelitian yuridis normatif.<sup>10</sup> Bahan hukum sekunder dapat diklasifikasikan menjadi bahan hukum sekunder yang mengandung arti singkat dan juga bahan hukum sekunder dalam artian luas. Dalam arti sempit, yaitu berupa kitab-kitab hukum yang banyak mengandung dan memuat mengenai ajaran atau doktrin atau risalah; publikasi berkala berupa artikel tentang tinjauan hukum atau tinjauan hukum; dan narasi tentang makna istilah, konsep, frasa, dalam bentuk kamus hukum atau ensiklopedia hukum. Dalam artian yang lebih luas, bahan hukum tidak dimasukkan ke dalam golongan hukum primer, termasuk semua hasil penelitian yang tidak diterbitkan atau dimuat dalam surat kabar atau

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, hlm. 13.

majalah populer.<sup>11</sup> Selain itu penelitian ini juga bersumber dari bahan hukum primer.

## 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui pendekatan tersebut, peneliti menggunakan regulasi atau undang-undang yang ada dan juga pandangan atau doktrin terkait sebagai acuan dasar untuk memecahkan permasalahan hukum yang diteliti yaitu tentang fungsi pengawasan Perda dan politik hukum pengawasan Perda sehingga dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan tersebut.

## 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri dari:

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif). Bahan hukum ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya.
- 2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 144-145.

7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

8) Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari:

- 1) Karya Ilmiah
- 2) Buku
- 3) Hasil-hasil penelitian

#### 4. Cara Pengumpulan Data

Adapun pengumpulan data untuk tipe penelitian normatif ini menggunakan cara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan pada penelitian ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menelaah bahan pustaka yang berkaitan dengan pengawasan dalam pembentukan perda setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan juga Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Data diambil dari jurnal ilmiah, buku, ataupun artikel dengan sumber yang diseleksi sehingga kredibel dan terpercaya untuk menghindari adanya kesalahan informasi atau sumber yang dapat merugikan penelitian ini.

#### 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan deskriptif, interpretatif dan sistematis secara mendalam terhadap pembahasan tentang fungsi pengawasan terhadap perda setelah lahirnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan juga Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan kemudian akan di analisis dengan aturan-aturan, teori-teori atau pandangan hukum dan literatur lainnya sebagai dasar acuannya sehingga dapat disimpulkan jawaban pembahasan tentang fungsi

pengawasan dan pembentukan perda yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini.