

UNIVERSITAS BENGKULU
FAKULTAS HUKUM



**PENGATURAN *EXECUTIVE REVIEW* TERHADAP
PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi
Persyaratan Guna Mencapai Gelar
Sarjana Hukum**

OLEH :

AGUNG MALDI SAPUTRA

B1A010087

BENGKULU

2014

PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor) baik dari Universitas Bengkulu maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan hasil penelitian saya sendiri, yang disusun tanpa bantuan dari pihak lain, kecuali arahan dari pembimbing;
3. Dalam karya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan apabila dikemudian hari dibuktikan adanya kekeliruan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar akademik yang diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Bengkulu.

Bengkulu, 6 Juli 2014



KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam. Atas rahmat-Nya, sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Pengaturan *Executive Review* Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar sarjana hukum pada fakultas hukum Universitas Bengkulu. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik terhadap kalangan akademisi maupun para praktisi dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

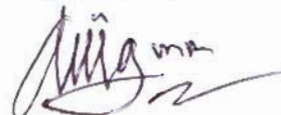
Dalam proses menyelesaikan skripsi ini, tidak lepas dari bimbingan dan kerjasama dari berbagai pihak, sehingga hambatan tersebut dapat dilalui dan diatasi. Oleh karena itu, tidak lupa penulis sampaikan hormat dan ucapan terimakasih kepada :

1. Bapak M. Abdi, S.H., M.Hum., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
2. Bapak Dr. Elektison Somi, S.H., M.Hum., Selaku Ketua Bagian HTN/HAN.
3. Ibu Susi Rahmadhani, S.H., M.H., Selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah banyak memberikan pengarahan, bimbingan, didikan yang sangat bermanfaat selama menjadi mahasiswa di Universitas Bengkulu.
4. Bapak Dr. Ardilafiza, S.H., M.Hum., Selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan petunjuk dan bimbingan hingga terselesaikan skripsi ini.
5. Ibu PE. Suryaningsih, S.H., M.Hum., Selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing penulis dalam menyusun skripsi ini hingga selesai.
6. Bapak Dr. Amancik, S.H., M.Hum dan Dr. Elektison Somi, S.H., M.Hum., selaku Dosen Penguji yang telah banyak memberikan masukan yang bersifat membangun dalam penulisan skripsi ini.
7. Seluruh Dosen dan Staf di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
8. Ayah dan ibu tercinta, terhebat, yang luar biasa yang telah memberi dukungan moril maupun materil untuk dapat menyelesaikan skripsi ini.

9. Adek saya satu-satunya yaitu Ricky Renaldo yang telah memberi semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Sahabatku : Ade Hidayat,S.Pd., Tri Novisa Putra,S.H., Aprizen,S.H., Hesti Alvionita,S.H., Junia Milih, Nora Dwi Puspita,S.H., Cici Lestiana, semua sahabat yang menyenangkan, terimakasih atas semua dukungan dan semangatnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa didalam penulisan ini masih terdapat kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk kesempurnaan skripsi ini.

Bengkulu, 6 Juli 2014



Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN HALAMAN TIM PENGUJI	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL& BAGAN	ix
DAFTAR SINGKATAN	x
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	7
D. Kerangka Pemikiran.....	8
E. Keaslian Penelitian.....	27
F. Metode Penelitian.....	28
1. Jenis Penelitian.....	28
2. Pendekatan Penelitian	28
3. Bahan Hukum (jenis dan sumber).....	29
4. Prosedur Pengumpulan Hukum	31
5. Pengolahan Bahan Hukum.....	31
6. Analisis Bahan Hukum	31

BAB II. HAK UJI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA	33
A. Uji Materil Peraturan Perundang-Undangan.....	33
B. Peraturan Daerah.....	39
1. Definisi dan Kedudukan Peraturan Daerah.....	39
2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah	41
3. Materi Muatan Peraturan Daerah	44
4. Keberlakuan Peraturan Daerah	46
5. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah	49
 BAB III. PENGATURAN <i>EXECUTIVE REVIEW</i> TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	52
A. Dasar Hukum <i>Executive Review</i> Terhadap Perda Kabupaten/Kota.....	52
B. Proses <i>Executive review</i> Terhadap Perda Kabupaten/Kota.....	61
 BAB IV. AKIBAT HUKUM TERHADAP HASIL PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA YANG TELAH MELALUI PROSES <i>EXECUTIVE REVIEW</i>	77
 BAB V. PENUTUP.....	82
A. Kesimpulan	82
B. Saran.....	83
 DAFTAR PUSTAKA	84

DAFTAR TABEL& BAGAN

2.1 Tabel Hak menguji (*Toetsingrecht*) dilihat dari Subtansidan Organ Pengujinya

3.1 Bagan Proses klarifikasi menurut Pemendagri Nomor 1 Tahun 2014

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Perwakilan Rakyat
PB KDH	: Peraturan Bersama Kepala Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PTUN	: Peradilan Tata Usaha Negara
UU	: Undang-undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

ABSTRAK

Banyaknya Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Kemendagri menunjukkan masih banyaknya Perda yang dihasilkan Pemerintah Daerah masih berkualitas buruk. *Executive review* merupakan salah satu bagian pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah khususnya terhadap Perda, bagaimanakah pengaturan *executive review* terhadap Perda kabupaten/kota dan bagaimana pula akibat hukum terhadap hasil Perda yang telah melalui proses *executive review*. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan Undang-Undang. Setelah bahan hukum dikumpulkan dengan studi dokumentasi, dan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan metode interpretasi, maka diketahui hasil tentang penelitian bahwa pengaturan mengenai *executive review* terhadap Perda kabupaten/kota itu terdapat dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 158 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Pasal 37 sampai dengan 42 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 pada Pasal 92 sampai dengan Pasal 99. Proses klarifikasi merupakan implementasi dari *executive review* yang diatur didalam Permendagri tersebut. Adapun hasil dari klarifikasi adalah Perda yang sudah sesuai atau Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Akibat hukum bila Perda telah sesuai adalah Perda itu tetap akan berlaku. Sedangkan bila Perda itu bertentangan adalah Perda tersebut harus dicabut dan/atau dilakukan penyempurnaan.

Kata Kunci : Pengaturan, *Executive review*, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Klarifikasi

ABSTRACT

Large number of district laws that is not proceeded any further by minister of home affairs show that there are large number of district laws created by district government that have bad quality. *Executive review* is one of monitoring from the central government for district government especially about district law, how is the control of *executive review* to district law of district/city and also how the law effect to the district law that has passed *executive review* process. Research method that is used in this research was normative research of law with Law approach. After collecting the law data with documentation study, and analyzed by using qualitative juridical with interpretation method, it is found that the rule about *executive review* to district law of district/city is consisted in Article 145 of LawNumber 32 of 2004 about DistrictGovernment, Article 158 of LawNumber 28 of 2009 about Tax and DistrictRetribution, Article 37 to 42 GovernmentRuleNumber 79 of 2005 about GuidanceOf Development and MonitoringdistrictGovernmentalArrangement, and Rule of Minister of HomeAffairsNumber 1 of 2014 at section 92 to section 99. Clarification process was the implementation of *executive review* that is arranged in the rule of minister of home affairs. The result of clarification is that the district law is appropriate or inappropriate to public importance and/or higher rules. The effect of district law that is appropriate is the district law will be kept exists. Otherwise, if the district law is inappropriate, the district law must not be proceeded any further and/or make addition for the rule.

Key words : Rule, *Executive review*, district law of district/city, Clarification

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 telah menjadi sumber hukum bagi pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun negara yang diproklamasikan kemerdekaanya itu bukanlah merupakan tujuan semata-mata, melainkan hanyalah alat untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara, yakni membentuk masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila.¹

Setelah kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) membentuk Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusinya. Negara Indonesia ternyata pernah mengalami empat kali perubahan atau pergantian konstitusi dalam kurun waktu 15 tahun (1945-1959), dan empat kali perubahan (amandemen) konstitusi selama 2 tahun (1999-2002) yakni perubahan I-IV UUD 1945.² Proses amandemen tersebut banyak memberi perubahan bagi sistem pemerintahan dan ketatanegaraan negara Indonesia, namun ada yang tetap dipertahankan hingga amandemen yang keempat yaitu bentuk negara Kesatuan. Negara kesatuan dapat disebut negara Unitaris. Di dalam UUD 1945 tepatnya di dalam Pasal 1 Ayat (1) yaitu, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang

¹ Kansil.C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Hlm.182.

² Syahuri. Taufiqurrohman. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, Hlm. 22.

berbentuk Republik.” Negara kesatuan ini ditinjau dari segi susunannya, memang susunan bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara.³

Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”, artinya negara Indonesia terdiri dari beberapa provinsi, kabupaten dan kota sedangkan Pemerintahnya terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Daerah provinsi, Kabuapten/Kota merupakan daerah yang otonom, yaitu suatu masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴ Pada pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.” Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tepatnya Pasal 10 ditegaskan Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah Pusat. Pemberian otonomi luas

³ Soehino, *Ilmu Negara*, LIBERTY. Yogyakarta, 2007, Hlm. 224.

⁴ *Ibid*, Hlm. 225.

kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membentuk Perda untuk membantu proses dalam pelaksanaan Pemerintahan di daerah. Sesuai ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yaitu, “materi muatan Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi⁶:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

⁵ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, Hlm. 425.

⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia, *Pemerintahan daerah di Indonesia*. diakses hari rabu, tanggal 5 maret 2014 pada pukul 20.00 WIB.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Pengawasan terhadap Perda dapat berupa evaluasi dan klarifikasi.

Khusus pada pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menjadi peraturan yang terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, selain itu juga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga paling banyak di Indonesia jika ditinjau dari banyaknya Kabupaten/Kota di Indonesia menjadi peraturan yang mendapat perhatian lebih dari Pemerintah Pusat dikarenakan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menjadi peraturan yang langsung dampaknya langsung pada masyarakat.⁷ Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota amatlah lah bervariasi tergantung dengan iklim daerah dan Pemerintahan pada Kabupaten/Kota di Indonesia, hal itu membuat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota rentan banyak kesalahan dan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Kenyataan yang terjadi dan merupakan sejarah bagi negara Indonesia, banyaknya Perda yang dibatalkan . Kemendagri juga mencatat dalam 10 tahun yaitu dari tahun 2002 hingga tahun 2014 jumlah pembatalan Perda berjumlah 710

⁷ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Manda Maju, Bandung, 1991, Hlm. 8.

Peraturan Daerah.⁸ Hal tersebut juga menunjukkan masih banyak Perda yang belum berkualitas dan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembatalan suatu Perda merupakan akibat dari pengujian terhadap Peraturan Daerah. Dalam pembatalan Perda tersebut dilakukan oleh lembaga eksekutif atau yudikatif. Lembaga eksekutif dalam hal ini Pemerintah sebagaimana dimaksud adalah Pemerintah. Sedangkan lembaga yudikatif dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Agung sesuai konstitusi Negara Republik Indonesia.

Pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat yang dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri inilah yang dikenal dengan istilah *executive review*. Pengertian *executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan dalam istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan (*regeling*), maupun Keputusan (*beschikking*).⁹

Dapat dilihat bahwa proses *executive review* pada Peraturan Daerah amatlah penting untuk meningkatkan kualitas Peraturan Daerah karna dengan

⁸ <http://www.kemendagri.go.id/basis-data/2014/02/26/katalog-produk-hukum-dari-tahun-1945-sd-2014-update-februari-2014>, *Katalog Produk Hukum dari Tahun 1945 s.d 2014*. Diakses pada hari minggu tanggal 6 juli 2014 pada pukul 17.00 WIB.

⁹ <http://khafidsociality.blogspot.com/2012/01/mekanisme-pembatalan-peraturan-daerah.html>. *mekanisme pembatalan peraturan daerah*. diakses pada hari rabu tanggal 5 Maret 2014 pada pukul 05.30 WIB.

adanya rasa tanggung jawab yang lebih oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membuat Peraturan Daerah yang berkualitas agar tidak dibatalkan oleh Pemerintah yang dalam hal ini Pemerintah Pusat. Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mesti mendapatkan perhatian yang lebih dalam proses eksekutif review dikarenakan dampak Perda tersebut langsung terhadap masyarakat serta banyak dan bervariasinya Perda Kabupaten/Kota cenderung meningkatkan kesalahan dalam muatan Perda tersebut.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dalam suatu penelitian hukum yang berjudul Pengaturan *Executive Review* Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam suatu penelitian digunakan untuk memperjelas agar penelitian dapat dibahas lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan. Rumusan masalah merupakan acuan dalam penelitian agar hasilnya diharapkan sesuai dengan pokok permasalahan yang sedang dibahas.

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut diatas maka penulis merumuskan masalah yang akan diangkat adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan *Executive Review* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ?

2. Bagaimana Akibat Hukum terhadap Hasil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang Telah Melalui Proses *Executive Review* ?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk dapat mengetahui mengenai pengaturan *executive review* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Indonesia yang berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah melalui proses *executive review* menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara Teoritis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan publik;
- 2) Menambah khasanah kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian di bidang pembuatan kebijakan oleh Pemerintah terutama Pemerintah Daerah;
- 3) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya

tentang otonomi daerah dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui proses *executive review*.

b. Secara Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka membentuk produk hukum dalam bidang Pemerintah daerah yang ideal dan paling tidak mendekati tingkat kesempurnaan dalam menciptakan produk hukum daerah Kabupaten/Kota yang sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- 2) Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
- 3) Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pemerhati Hukum Administrasi Negara serta dapat meningkatkan wawasan dalam pengembangan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum.

D. Kerangka Pemikiran

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum seringkali juga disebut dengan istilah *rule of law* ataupun *rechtsstaat*. Kedua istilah tersebut seolah-olah sama, padahal sebenarnya kedua istilah tersebut memiliki latar belakan yang berbeda. *Rule of law* berangkat dari tradisi *common law* atau Anglo Saxon sedangkan

rechtsstaat merupakan konsep dari tradisi *civil law* atau Eropa Kontinental. Dalam perkembangannya perbedaan tersebut tidak dipermasalahkan lagi karena keduanya mengarah pada konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁰

Negara Indonesia merupakan negara yang pernah dijajah Belanda, sehingga ajaran *rechtsstaat* sangat berkembang di Indonesia. Belanda menganut ide *rechtsstaat* yang lahir di Jerman pada akhir abad XVII meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas yaitu semua hukum harus positif, karena hukum positif diharapkan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi rakyat, karena kedudukan semua masyarakat adalah sama di muka hukum, antara lain melalui pembagian kekuasaan.¹¹

Syarat-syarat dasar *rechtsstaat* menurut Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang ide negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengatakan syarat-syarat dasar *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:¹²

- a. Asas legalitas: setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan. Dengan landasan ini undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dasar sendiri

¹⁰ Philipus M. Hadjon dalam buku Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materil: Kajian Pembentukan dan Uji Materil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 11.

¹¹ Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Daerah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, Hlm. 7.

¹² *Ibid*, Hlm. 8.

merupakan tumpuan dasar tindak Pemerintah. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum;

- b. Pembagian kekuasaan: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpuh pada satu tangan;
- c. Hak-hak dasar (*grondrechten*): hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang.

2. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Wewenang dalam hukum tata negara dapat dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Suatu wewenang harus berdasarkan hukum dan dibatasi kewenangannya sehingga tidak akan menyebabkan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).

Wewenang dapat diperoleh dengan tiga cara, yaitu:

a. Atribusi

Atribusi yaitu memperoleh wewenang membentuk keputusan (*besluit*) bersumber langsung kepada peraturan perundang-undangan dalam arti material. Dengan demikian yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹³

¹³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Dalam buku Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Derah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, Hlm. 22.

b. Delegasi

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.¹⁴

c. Mandat

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Menurut penjelasan UUD 1945 Presiden yang diangkat oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR), tunduk dan bertanggung

¹⁴ <http://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/12/10/sumber-kewenangan-atribusi-delegasi-dan-mandat/>. Sumber Kewenangan: Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Diakses pada hari Rabu Tanggal 30 April 2014 pada pukul 20.00 WIB.

jawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari MPR, dan wajib menjalankan putusan MPR. Presiden ialah penyelenggara Pemerintah negara yang tertinggi. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).

Setiap kewenangan itu dibatasi oleh isi atau materi wewenang, wilayah wewenang dan waktu. Bila wewenang yang dilaksanakan melampaui batas-batas tersebut maka yang timbul adalah kondisi-kondisi berikut :¹⁵

- a. *Ratione Material*, ketidakwenangan aparat karena isi/materi kewenangan tersebut. Contoh : Wapres Jusuf Kalla membuat Kewapres, namun tidak sah karena kepres monopoli Presiden.

¹⁵ Philpus M.Hadjon, dalam buku Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materil: Kajian Pembentukan dan Uji Materil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 24.

- b. *Ratione Loccus*, ketidakwenangan aparat kaitannya dengan wilayah hukum. Contoh : Keputusan Walikota Sleman tidak sah diberlakukan di wilayah Bantul.
- c. *Ratione temporis*, ketidakwenangan aparat karena daluwarsa atau telah lewat waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Contoh : kewenangan PTUN mempunyai jangka waktu 40 hari.

3. Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) bagi Negara Indonesia. Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre-supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantung norma-norma hukum di bawahnya.¹⁶ Sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang berada di bawah Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*).

UUD 1945 dapat disebut juga sebagai Konstitusi Negara Indonesia. Konstitusi ini terdiri dari tertulis dan tidak tertulis. Konstitusi tertulis adalah UUD 1945 sedangkan yang tidak tertulis merupakan kebiasaan

¹⁶ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, KANSIUS, Yogyakarta, 1998, Hlm. 28.

ketatanegaraan atau yang sering disebut konvensi ketatanegaraan. UUD 1945 merupakan Konstitusi Tertulis yang menjadi Aturan Pokok Negara.

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum, artinya hukum mempunyai kedudukan yang tinggi didalam Negara Republik Indonesia, hal tersebut tercantum jelas dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah negara Hukum”. Hukum di Indonesia harus berdasarkan Pancasila yang merupakan Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) bagi Negara Indonesia.

UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (1) telah jelas dan sangat tegas menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Oleh sebab itu, Negara Indonesia tidak terdiri atas suatu daerah atau beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*) dengan UUD sendiri. Melainkan merupakan Negara kesatuan yang didesentralisasi. Negara Kesatuan, dapat pula disebut Negara Unitaris.¹⁷ Adapun azas yang ialah negara kesatuan ialah azas unitarisme, yang dirumuskan oleh Dicey sebagai “...*The habitual exercise of supreme legislative authority by one central power.*”¹⁸

Pasal 18 Ayat (1) Undang -Undang Dasar 1945 mengatur dengan jelas bahwa: “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-

¹⁷ Soehino, *Ilmu Negara*, LIBERTY. Yogyakarta, 2007, Hlm. 224.

¹⁸ Josef Riwu Kho, *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, Hlm. 2.

daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan, yang diatur dengan undang-undang.” Dalam pasal tersebut telah jelas adanya landasan keberadaan Pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah daerah provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan daerah juga mengatur lebih lanjut tentang Pemerintahan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menagnut sistem desentralisasi, yang mempunyai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi mencakup beberapa aktifitas yaitu membentuk perundangan sendiri, dan melakukan urusan-urusan yang telah ditentukan Undang-undang.

Konsep mengenai Pemerintahan daerah dibangun dari teori pembagian kekuasaan (*division of power*), terutama antara eksekutif, legislatif, yudikatif dan konsep negara kesatuan. Pembagian kekuasaan tersebut tidak hanya ada di Pusat teteapi juga terimplikasi di Pemerintahan daerah, hal itu terbukti dengan adanya perangkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif, Gubernur atau Bupati dan walikota sebagai eksekutif sedangkan yudikatif adanya Pengadilan di Tingkat daerah. Perangkat daerah tersebut juga berjenjang dan berkordinasi dengan perangkat di tingkat Pusat. Ajaran *check and balances* juga berkembang

terhadap sistem pembagian kekuasaan (*division of power*) di Negara Indonesia, dampaknya lembaga-lembaga di Indonesia harus ada keseimbangan dan saling mengawasi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem desentralisasi yang mempunyai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengenai pembagian urusan Pemerintahan ada 3 kelompok yaitu :

- a. Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat.
- b. Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah provinsi.
- c. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Adapun urusan Pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi :

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Justisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

Pemerintah Pusat lebih menitik beratkan pada urusan yang bersifat umum untuk kepentingan dalam penentuan kebutuhan seluruh bangsa secara

umumsedangkan Pemerintahan daerah lebih berfungsi dalam bidang pelayanan khusus terhadap masyarakat daerah.¹⁹ Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah sebagai berikut :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatn dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia;
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/Kota;
- h. Pelayanan bidanag ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi usaha kecil dan menengah termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum Pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/Kota;

¹⁹ Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Derah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, Hlm. 12.

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum Pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya pembagian urusan tersebut Pemerintah daerah membutuhkan Peraturan Daerah (Perda) yang berguna sebagai landasan hukum dalam menjalankan urusan Pemerintahan daerah.

Fungsi Perda merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama pada Pasal 136 dan juga merupakan fungsi delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁰ Fungsi yang tercantum dalam Pasal 136 tersebut antara lain:

- a. menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, PT. Kanisius, Jakarta, 1996, Hlm. 232.

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Merupakan suatu pemberian wewenang (atribusian) untuk mengaturnya, ini juga merupakan pelimpahan wewenang (deligasi) dari suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹

Dalam norma hukum norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, sehingga hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

4. Asas-Asas Peraturan perundang-undangan

Berdasarkan tingkatan norma hukum dikenal asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut :²²

- a. Asas Tingkatan Hierarki, suatu peraturan perundang-undangan yang ketentuan isinya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan isi dari

²¹ *Ibid.* Hlm. 203.

²² Qomaruddin, 2007, *Dasar – Dasar Konstitusional Peraturan perundang-undangan*, BPHN, Jakarta, Hlm. 74.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya berdasarkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Peraturan perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 2) Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
- 3) Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut;
- 4) Materi muatan yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan lebih rendah (*Lex Superior derogate Legi Inferior*).

- b. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat. Asas ini berkaitan dengan hak menguji peraturan perundang-undangan yaitu:²³
- 1) Hak menguji secara materiil yaitu menguji materi atau isi dari peraturan perundang-undangan apakah sesuai dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya;
 - 2) Hak menguji secara formal, yaitu menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah dipenuhi. Dalam hal ini materi atau isi suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat diuji oleh siapapun kecuali oleh badan pembentukannya sendiri atau badan yang berwenang yang lebih tinggi;
 - 3) Undang-Undang ang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogate legi generalis*);
 - 4) Undang-undang tidak berlaku surut;
 - 5) Undang-undang yang baru mengesampingkan Undang-Undang yang lama (*Lex Posterior derogate legi priori*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan Pasal 7 Ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hierarkis peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

²³ Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah, 19-20 November 2007.

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

Dalam proses pembuatan Peraturan Daerah perlu diperhatikan bahwa Peraturan Daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apabila Pemerintah Pusat sudah mengadakan peraturan penyelenggaranya Pemerintah maka daerah tidak boleh mengaturnya.²⁴

5. Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi :²⁵

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah;

²⁴ Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Daerah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, Hlm. 12.

²⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia, *Pemerintahan daerah di Indonesia*, diakses hari rabu, tanggal 5 maret 2014 pada pukul 20.00 WIB.

b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum daerah.

Jenis pengawasan produk hukum daerah dapat berupa evaluasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah untuk mengetahui apakah sudah sesuai atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya, maupun klarifikasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui apakah sudah sesuai atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Gubernur mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah kabupaten/kota meliputi evaluasi atas rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) /perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD dan klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota.

6. Landasan Hukum *Executive Review*

Executive review yakni pengujian atau peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif sendiri tanpa dimintakan *judicial review* ke lembaga yudisial karena ada kekeliruan atau kebutuhan baru untuk meninjaunya.²⁶

Pengujian Perda oleh Pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review* lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) Pemerintahan Daerah.

Pada *executive review* juga diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan dalam istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan (*regeling*), maupun Keputusan (*beschikking*).²⁷

Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan pada Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Khusus pada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota

²⁶ *ibid*, Hlm. 65.

²⁷ <http://khafidsociality.blogspot.com/2012/01/mekanisme-pembatalan-peraturan-daerah.html>.
Mekanisme pembatalan Peraturan Daerah. diakses pada hari selasa tanggal 25 Maret 2014 pada pukul 05.30 WIB.

pengawasan dilakukan berjenjang oleh gubernur dan selanjutnya Pemerintah Pusat yang dalam hal ini adalah Kementrian Dalam Negeri.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pengawasan terhadap Pemerintahan daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan produk hukum daerah juga mengatur lebih lanjut mengenai pengawasan terhadap Pemerintah daerah.

Keberadaan *executive review* terhadap Perda masih menjadi polemik di negara Indonesia. Di dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 menjelaskan mengenai hirarki Peraturan perundang-undangan, Perda Kabupaten/Kota merupakan peraturan yang berada di bawah Undang-Undang. Pada pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 yaitu, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pengujian Perda Kabupaten/Kota semestinya adalah kewenangan MA, tetapi hingga kini pemerintah masih mengakui kewenangan Kemendagri untuk melakukan pengujian terhadap Perda Kabupaten/Kota hal dapat dilihat dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Nomor 1 Tahun 2014.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil pencarian atas penelitian yang telah pernah dilakukan, baik di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu ataupun pencarian melalui internet, ada beberapa karya ilmiah, ditemukan kemiripan-kemiripan dalam hal judul, yang membahas mengenai eksekutif review beserta peraturan-peraturan yang mengaturnya, antara lain :

1. Jimmy Hartono Simamora, 2011, *Tinjauan Yuridis Wewenang Pembatalan Peraturan Daerah (Perda) Berdasarkan Peraturan perundang-undangan Yang Berlaku di Indonesia*, Universitas Riau, Riau.

Pada skripsi ini meneliti mengenai seluruh lembaga yang memiliki kewenangan yang dapat melakukan proses *review* pada Perda.

2. Khelda Ayunita, S.H., *Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review*, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Pada tesis tersebut mengfokuskan pada legalitas hasil *judicial review* dan *executive review*. Selain itu juga melakukan perbandingan antara dua jenis *review* tersebut.

Dari penelitian hukum ini, penulis melakukan hanya penelitian terhadap pengaturan *executive review* yaitu proses klarifikasi pada Perda Kabupaten/Kota menurut hukum positif di Indonesia, kemudian juga melihat akibat hukum terhadap hasil Perda Kabupaten/Kota yang telah melalui proses *executive*

review. Penulis membatasi penelitian ini hanya pada proses klarifikasi saja pada Perda Kabupaten/Kota.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.²⁸ Data sekunder penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*) yang mana digunakan untuk memperoleh bahan-bahan berupa dokumen hukum, baik yang berupa Peraturan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah, Keputusan/Peraturan Menteri, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Yurisprudensi, Jurnal-jurnal, Hasil Penelitian, Publikasi ilmiah dan buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²⁹ Penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) untuk bertujuan untuk mengetahui

²⁸ Soerdjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm. 15.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 93.

pengaturan mengenai dasar hukum dan tata cara *executive review* terhadap Peraturan Daerah di Indonesia. Serta untuk mengetahui juga akibat hukum terhadap hasil proses *executive review* tersebut. Hasil telaah pada peraturan tersebut akan digunakan sebagai argumen untuk memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi.

3. Bahan Hukum

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber Bahan Hukum Primer adalah Sumber Bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat,³⁰ terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- 5) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

³⁰<http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/metode-penulisan-hukum/>, *metode penulisan Hukum*. Diakses Pada Hari Jumat Tanggal 28 Maret Pkl 17.45 WIB.

- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 9) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, adalah sebagai berikut:

- 1) Hasil karya dari pakar pakar hukum yang berkaitan dengan judul penelitian.
- 2) Teori-teori hukum
- 3) Situs resmi dari internet
- 4) Buku-buku bacaan yang berkaitan dengan judul penelitian
- 5) Hasil penelitian dan unsur unsur literatur lain yang relevan.

c. Sumber Bahan Hukum Tersier

Sumber Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu antara lain:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- 2) Kamus Bahasa Inggris
- 3) Kamus Hukum

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan melakukan penelusuran literatur hukum dan informasi lainnya dilakukan dengan penelusuran on line (internet) dan off line (buku-buku). Bahan pustaka on line (internet) dapat diperoleh dengan mengakses internet. Sedangkan bahan hukum off line dapat diperoleh di perpustakaan, instansi Pemerintah yang terkait, yang berupa buku-buku, majalah hukum, surat kabar dan lain-lain.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Data yang diperoleh baik bahan primer maupun bahan sekunder dikelompokkan kemudian diseleksi, diklarifikasi dan disusun secara sistematis sesuai dengan pokok-pokok permasalahan yang diangkat setelah itu diolah untuk mendapatkan bahan hukum yang benar.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu metode analisis bahan dengan cara mendeskripsikan yang diperoleh kedalam bentuk kalimat-kalimat yang terperinci dan jelas, dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan induktif. Metode deduktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari bahan-bahan yang bersifat umum kedalam bahan yang bersifat khusus dan dengan metode induktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari bahan-bahan yang bersifat khusus kedalam bahan yang bersifat umum. Setelah bahan dianalisis satu persatu selanjutnya disusun secara sistematis,

sehingga dapat menjawab permasalahan sesuai dengan permasalahan yang ada.

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan tehnik interpretasi sistematis, yakni adanya suatu undang-undang slalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas dari peraturan perundang-undangan lainnya. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.³¹

Adapun tahap analisis bahan hukum yang penulis lakukan adalah yang pertama, peraturan yang terkait dengan *executive review* akan dikumpulkan dan diseleksi sebagai bahan hukum. Kemudian yang kedua, bahan hukum yang sudah terseleksi akan dianalisa dan akan ditarik kesimpulan terhadap ketentuan *executive review* Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia untuk menjawab permasalahan.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993, Hlm.16.

BAB II

HAK UJI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Uji Materil Peraturan Perundang-Undangan

Istilah “*hak uji*” menurut Kamus Hukum Belanda-Indonesia “Fockema Andreae” adalah “*toetsing*” berarti “pengujian” atau “penilaian” atau artinya menguji atau menilai suatu perbuatan apakah sesuai dengan norma norma yang lebih tinggi. Istilah “*toetsingsrecht*” (Belanda) adalah kependekan dari “*rechterlijk toetsingsrecht*” artinya hak menguji atau hak menilai atau meneliti oleh hakim, apakah undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD (*grondwet*).

Keberadaan “hak uji undang-undang” oleh hakim terhadap undang-undang yang lebih tinggi atau *toetsingsrecht* (Belanda) atau *judicial review* (Inggris) ini berkaitan dengan adanya asas “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” (*onschendbaar*), artinya undang-undang tidak boleh diuji atau dinilai oleh siapapun termasuk oleh hakim. Pengujian oleh hakim diperbolehkan apabila diatur oleh undang-undang atau konstitusi.

Menurut Ph.Kleintjes, sebagaimana dikutip di dalam buku Sri Sumantri, membedakan dua hak pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Adapun dua hak pengujian tersebut antara lain :³²

³² Sri Soemantri M., *Hak menguji material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, Hlm. 6.

1. Hak menguji formal (*formele toetsingrecht*), yaitu wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang telah dibentuk dengan prosedur sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian hak menguji formal ini menunjukkan bahwa yang dinilai atau diuji adalah prosedur yang ditempuh dalam pembentukan suatu undang-undang.
2. Hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*), yaitu wewenang untuk menilai apakah substansi suatu peraturan perundang-undangan telah sesuai atau justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dan atau kepentingan umum. Jadi hak menguji material berkaitan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan atau kepentingan umum.

Sementara itu, asas-asas materil yang harus diperhatikan dalam pengujian adalah :³³

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
2. Asas bahwa peraturan mudah dikenal (*het beginsel van den kenbaarheid*).
3. Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*).
5. Asas pelaksanaan hukum.

³³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hlm. 106-107.

Jimly Asshdiqie menyatakan pengujian peraturan perundang-undangan dari segi subjeknya terdiri atas :³⁴

- a. Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut *executive review*;
- b. Pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*; dan
- c. Pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.

Sedangkan Moh. Mahfud MD dalam bukunya menyebutkan ada 4 jenis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

- a. *Constitutional review*
- b. *Judicial review*
- c. *Lagislative review* yang juga dikenal *political review*
- d. *Executive review*

Constitutional review adalah pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai dengan amanat Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945.³⁵ Adapun ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 sebagai berikut :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

³⁴ Jimly Assyiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta 2007, Hlm. 590.

³⁵ Moh.Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Penerbit: PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 64.

pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu umum.

Dari pasal diatas sudah jelas MK menguji the *constitutionality of legislative law or legislation* (Produk-produk legislative/UU).

Sedangkan *judicial review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) berlandaskan pada Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945.³⁶

Adapun ketentuan pada Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 sebagai berikut :

- a. Mahkamah Agung berwenang berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Apabila dikaitkan dengan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka MA memiliki kewenangan menguji :

- a. Peraturan Pemerintah;
- b. Peraturan Presiden;
- c. Peraturan Daerah Provinsi;
- d. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materil. Peraturan Mahkamah Agung tersebut MA

³⁶ *Ibid.*

mempersempit kewenangannya sendiri yaitu hanya menguji aspek materil saja terhadap peraturan perundang-undangan yang diujinya.

Legislative review adalah uji materil yang dilakukan lembaga legislatif terhadap peraturan perundang-undangan. Pada negara Indonesia *legislative review* dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).³⁷ Berdasarkan pada pasal 22 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NKRI 1945), peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang dibuat oleh Presiden dalam hal keadaan yang mendesak. Kemudian PERPPU berlaku maka setelah itu baru PERPPU tersebut akan dibahas bersama DPR. Apabila PERPPU tersebut disetujui maka PERPPU tersebut akan tetap berlaku, dan jika ditolak maka PERPPU tersebut tidak berlaku lagi. Selain itu *Lagislative review* juga merupakan peninjauan atau perubahan UU atau Perda oleh lembaga legislatif (DPR/DPRD dan Pemerintah/Pemda) sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya.³⁸ Hal ini terdapat pada Perda yang telah dibatalkan oleh MA atau Pemerintah Pusat melalui Peraturan Presiden.

Executive review adalah uji materil yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan. Bila kita lihat di Indonesia,

³⁷ Imam soebechi dalam buku Victor Imanuel W.Nalle, *Konsep Uji Materil: Kajian Pembentukan dan Uji Materil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 29.

³⁸ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan yang diuji bukanlah undang-undang melainkan peraturan yang dibawah undang-undang. Sebagai contohnya adalah pengujian terhadap Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, ada berbagai bentuk pengujian yang semuanya tidak bisa dilakukan pada semua peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam hal hak menguji tidak dapat dilakukan bila tidak ada legitimasi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan. Kaitan antara substansi pengujian dan organ yang melakukan pengujian dapat dilihat pada Tabel 2.1:

Tabel 2.1

Tabel Hak menguji (*Toetsingrecht*) dilihat dari Substansidan Organ Pengujinya

Subtansi Pengujian	Organ Penguji			
	Mahkamah Konstitusi	Mahkamah Agung	Legislatif	Eksekutif
Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar 1945	✓	-	-	-
Peraturan perundang- undangan dibawah undang-undang terhadap undang- undang	-	✓	✓	✓

Sumber : Victor Imanuel W.Nalle, *Konsep Uji Materil: Kajian Pembentukan dan Uji Materil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Hlm. 30.

B. Peraturan Daerah

1. Definisi dan Kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan hukum atau keputusan hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di daerah. Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang artinya Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang dalam pembuatannya membutuh persetujuan masyarakat yang dalam hal ini diwakilkan oleh DPRD sebagai perwakilan masyarakat di daerah.

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat (6) kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Kabupaten/Kota.

Kedudukan Peraturan Daerah dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal tersebut dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 25 huruf c bahwa ”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD” dan Pasal 42 Ayat (1) huruf a bahwa ”DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 Ayat (1) bahwa”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah merupakan instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan fungsi otonomi daerah dan tugas pembantuan selain itu juga Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang akan menampung keragaman dan kekhususan setian daerah yang berguna untuk memajukan daerah dan pemerintahannya. Perda juga

merupakan produk hukum yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan Perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*).

2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan Peraturan Daerah banyak asas yang harus diperhatikan baik itu asas hukum umum ataupun asas hukum pembentukan perundang-undangan. Asas ini perlu diperhatikan agar hukum yang jadi itu dapat diterima oleh masyarakat dan berlaku dengan baik serta memiliki landasan yuridis yang kuat.

Asas itu disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan perundang-undangan yang meliputi :³⁹

³⁹ Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual)*, Prenada Media Group, 2009, Hlm. 36.

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan perundang-undangan harus diperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap Peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan

teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Ada empat landasan dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah, sebagai berikut :⁴⁰

- a. Landasan filosofis.
- b. Landasan yuridis, terdiri dari :
 - 1) Landasan yuridis segi formal
 - 2) Landasan yuridis segi material
 - 3) Landasan yuridis segi teknis
- c. Landasan politis.
- d. Landasan sosiologis.

⁴⁰ Iza Rumesten RS, *Sinkronisasi Materi Muatan Produk hukum Daerah*, Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009, Hlm. 9.

Landasan filosofis adalah ide yang menjadi dasar ketika akan mengeluarkan kebijakan dalam rancangan perundang-undangan. Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah. Landasan yuridis segi formal adalah landasan yuridis yang membari kewenangan kepada instansi tertentu untuk membuat peraturan. Landasan yuridis segi materil adalah landasan yuridis dari segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Landasan yuridis segi teknis adalah landasan yuridis yang memberi segi kewenangan kepada instansi tertentu untuk membuat peraturan mengenai tata cara pembentukan Peraturan perundang-undangan. Landasan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah.

Landasan sosiologis adalah garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan selanjutnya. Dengan landasan sosiologis ini diharapkan perundang-undangan pemerintahan daerah dibuat akan mempunyai daya berlaku efektif.

3. Materi Muatan Peraturan Daerah

Pada dasarnya materi muatan Peraturan Daerah adalah mengatur urusan-urusan pemerinthan yang telah diserahkan kepada daerah, kecuali urusan-urusan pemerintahan pusat yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiscal nasional dan agama. Kemudian dalam

urusan-urusan pemerintahan yang ada tersebut meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Terkait dengan materi muatan tersebut, Soehino mengemukakan bahwa materi yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah meliputi :⁴¹

- a. Materi-materi atau hal-hal yang memberikan beban kepada penduduk, misalkan pajak dan retribusi daerah.
- b. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk , yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana.
- c. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam Peraturan perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan Peraturan Daerah.

Di samping materi-materi tersebut diatas, Untuk materi muatan Peraturan Daerah juga diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang berbunyi “Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Di samping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 Ayat (6)

⁴¹ Soehino, *Hukum Tata Negara : Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah* , Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm. 8.

sampai dengan Ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas perbantuan tersebut sudah tentu Pemerintah membutuhkan perangkat daerah. Sejalan dengan itu, maka materi muatan Peraturan Daerah juga menyangkut pengaturan organisasi perangkat daerah tersebut. Terkait dengan hal ini, dapat dilihat dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menegaskan bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpodoman pada Peraturan Pemerintah ini.

4. Keberlakuan Peraturan Daerah

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan

kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut :⁴²

a. Kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis, yang mengenai hal ini dapat dijumpai anggapan-anggapan sebagai berikut:

1) Hans Kelsen menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatnya;

2) W. Zevenbergen menyatakan, bahwa suatu kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, bila kaedah tersebut, "*op de vereischte wrijze is tot stant gekomen*" (Terjemahannya: "...terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan");

3) J.H.A Logemann mengatakan bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya

b. Kelakuan sosiologi atau hal berlakunya secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori:

2) Teori Kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan

⁴²<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan-5.html>, *Tentang Teori Hirarki dan Kerberlakuan Peraturan*, diakses hari senin tanggal 9 Juni 2014 pukul 20.00 WIB.

berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;

3) Teori Pengakuan (*"Anerkennungstheorie"*, *"The Recognition Theory"*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.

c. Kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Artinya adalah, bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*"Rechtsidee"*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*"Uberpositieven Wert"*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.

Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan berkaitan erat dengan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain :⁴³

- a. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut;
- b. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
- c. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
- d. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);

⁴³ *Ibid.*

- e. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);

Peraturan daerah merupakan salah satu bagian dari peraturan perundang-undangan yang tentunya juga tunduk pada asas-asas di atas. Suatu Perda tidak berlaku surut artinya Perda itu akan tetap berlaku hingga ada peraturan yang sederajat atau peraturan yang lebih tinggi yang mencabutnya. Kemudian Perda juga tidak dapat diganggu gugat artinya Perda tersebut tidak dapat diganggu keberadaannya, dari asas tersebutlah lahir pengucualian untuk pihak yudisial dan eksekutif yang memiliki kewenangan menguji Perda. Selain kedua pihak dan pihak yang mengeluarkan Perda tersebut perda tidak bisa diganggu gugat. Kemudian Perda yang baru akan menlumpuhkan Perda yang lama. Perda yang baru secara tidak langsung akan mencabut Perda yang lama yang mengatur urusannya yang sama.

5. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukan sampai dimana terdapat kecocokan

atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.⁴⁴ Pengawasan yang dilakukan terhadap Peraturan Daerah merupakan pengawasan bersifat yuridis (hukum) dengan tujuan untuk menegakan yuridiksitas dan/atau legalitas.

Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan menurut Bagir Manan adalah Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah.⁴⁵ Pemerintah Pusat memiliki tanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat, menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu. Pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat merupakan suatu akibat dari adanya negara kesatuan.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap Peraturan Daerah terhadap satuan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Pengawasan preventif (*preventief toezicht*)
- b. Pengawasan represif (*repressief toezicht*).

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau penolakan pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif itu

⁴⁴ Didik Sukrino, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 139.

⁴⁵ *Ibid*, Hlm. 140.

dilakukan sebelum Perda itu diundangkan artinya masih dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Pengawasan preventif hanya dilakukan pada Raperda yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu. Pada umumnya materi-materi tersebut dianggap penting, yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya. Pengawasan preventif dilakukan agar tidak timbul kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi daerah.

Sedangkan pengawasan represif dilakukan dalam bentuk :

- 1) Menanggihkan berlakunya suatu Peraturan Daerah.
- 2) Membatalkan suatu Peraturan Daerah.

Berbeda dengan pengawasan preventif, pengawasan represif dilakukan setelah perda diundangkan dan dapat dilakukan pada semua Perda. Dalam pengawasan preventif dan represif dilakukan terhadap Perda agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB III
PENGATURAN *EXECUTIVE REVIEW* TERHADAP PERATURAN DAERAH
KABUPATEN/KOTA

A. Dasar Hukum *Executive Review* Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) yang artinya semua orang harus menjunjung tinggi hukum. Begitu pula bagi Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya haruslah berdasarkan hukum. Hukum merupakan yang tertinggi di negara Indonesia ini.

Konstitusi merupakan hukum tertinggi dan merupakan sesuatu yang penting bagi semua bangsa dan negara tidak terkecuali negara Indonesia. Konstitusi merupakan sumber dari semua hukum di Indonesia. Solly Lubis berpendapat, konstitusi memiliki dua pengertian yaitu : konstitusi (Undang-Undang Dasar) dan konstitusi tidak tertulis (kovensi).⁴⁶

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan konstitusi negara Indonesia, artinya segala aturan mengenai bentuk dan sistem negara Indonesia terdapat dalam UUD 1945. Pada Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik.” Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang artinya tidak ada negara di dalam negara, Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas

⁴⁶ M.Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1978, Hlm. 45.

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Pasal tersebutlah yang menjadi landasan adanya daerah-daerah provinsi dan kemudian pada daerah provinsi terdiri dari beberapa kabupaten dan/atau kota yang masing-masing memiliki pemerintahan sendiri yang disebut dengan pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal tersebut menjadi dasar adanya asas otonomi bagi pemerintahan daerah dan menjalankan otonomi tersebut dengan seluas-luasnya.

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan di daerah berhak membentuk sebuah Peraturan daerah agar pemerintahan yang dijalankan lebih efektif dan memiliki dasar hukum dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pengaturan tersebut terdapat di dalam Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi “ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menjadi landasan hukum pengaturan terhadap pemerintahan daerah. Undang undang tersebut juga mempertegas keberadaan pemerintah daerah yang terdapat pada Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan

daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kemudian Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini tertuang dengan jelas dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi “Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Walaupun Pemerintah Daerah sudah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur daerahnya sendiri, Pemerintah Pusat masih memiliki kewenangan melakukan pengawasan pada Pemerintah Daerah dalam konsep negara kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Bila ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak tidak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).⁴⁷ Pengawasan tersebut diatur di dalam Pasal 218 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pada pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79

⁴⁷ Didik Sukrino, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 140.

Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah khususnya dari Pasal 37 sampai dengan Pasal 42.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan perpanjangan tangan dari PP Nomor 79 tahun 2005 hal ini tertuang didalam Pasal 42 PP Nomor 79 tahun 2005 yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dan Pasal 39 diatur dengan Peraturan Menteri.” Dari pasal tersebut PP memerintahkan agar ada Peraturan Menteri yang mengatur mengenai Pengawasan terhadap produk hukum daerah.

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 menganut dua sistem pengawasan terhadap Perda. Pengawasan tersebut terdiri dari pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif itu terdapat pada tahap Raperda yang harus melalui proses evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementrian terkait untuk Raperda provinsi sedangkan untuk Raperda Kabupaten/Kota dievaluasi oleh gubernur namun tetap berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri. Menurut pasal 1 angka (20) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 yaitu” Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda dan rancangan Perkada untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Mekanisme evaluasi ini disebut juga

sebagai *executive preview*. Mekanisme evaluasi ini hanya ini berlaku terhadap empat Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), yaitu terhadap Raperda Pajak Daerah, Raperda Retribusi Daerah, Raperda APBD, dan Raperda Tentang Tata Ruang. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 185 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi :

- (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Pasal 185 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur proses *executive preview* terhadap Rancangan Perda APBD Provinsi . Sedangkan proses *executive preview*

terhadap Rancangan Perda APBD Kabupaten/Kota dituangkan dalam Pasal 186

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

- (1) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
- (6) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 189 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak

daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.” Pasal 185 tersebut berlaku untuk *executive preview* terhadap rancangan perda pajak dan retribusi daerah dan rancangan perda tata ruang. Selain itu pula mekanisme *executive preview* diatur pula secara khusus dalam Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009 yang berbunyi :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.
- (3) Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan lain yang lebih tinggi.
- (4) Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

- (5) Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.
- (6) Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa persetujuan atau penolakan.
- (7) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/walikota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.
- (8) Hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan dengan disertai alasan penolakan.
- (9) Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat langsung ditetapkan.
- (10) Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Aturan mengenai *executive preview* juga diatur di dalam Pasal 39 PP

Nomor 79 Tahun 2005 yang berbunyi :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- (2) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (4) Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana diatur pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Terbaru peraturan yang mengatur mengenai *executive preview* yang tertuang dalam proses evaluasi yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tepatnya pada Pasal 76 yang berbunyi :

- (1) Gubernur menyampaikan Rancangan Perda provinsi tentang APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD, penjabaran perubahan APBD dan penjabaran pertanggungjawaban APBD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Keuangan Daerah untuk mendapatkan evaluasi.
- (2) Gubernur menyampaikan Rancangan Perda provinsi tentang tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Pembangunan Daerah untuk mendapatkan evaluasi.

Pada pasal tersebut menjadi dasar proses evaluasi terhadap Peraturan Daerah Provinsi yang akan dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan proses evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur didalam Pasal 81 yang berbunyi “Bupati/walikota menyampaikan Rancangan Perda

Kabupaten/Kota tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban APBD, dan pajak daerah, retribusi daerah serta tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk mendapatkan evaluasi.”

Pengawasan represif dilakukan terhadap semua Perda namun setelah Perda diundangkan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk klarifikasi. Menurut pasal 1 angka (19) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 yang berbunyi “Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap terhadap Perda, perkara dan Peraturan DPRD untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Proses klarifikasi ini dikenal dengan istilah *executive review*.”

B. Proses *Executive Review* Terhadap Perda Kabupaten/Kota

Pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat yang lahir dari kewenangan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan otonomi Pemerintah daerah. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah *control internal* yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan (*regeling*) ataupun keputusan (*beschikking*). Jika produk hukum itu adalah keputusan (*beschikking*) bila diuji maka akan diuji melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang disebut sebagai control segi hukum (*legal control*) sedangkan pengujian terhadap Produk hukum

daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*) oleh Pemerintah Pusat itulah yang disebut *executive review*.

Pengujian terhadap Perda ini terdapat dualisme kewenangan pengujian terhadap Perda, yang pertama Mahkamah Agung yang dikenal sebagai *judicial review* dan yang kedua adalah Pemerintah Pusat yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri yang dikenal sebagai *executive review*. Pada dua model pengujian ini terdapat perbedaan yaitu pada model pengujian *judicial review* pengadilan bersifat pasif yaitu apabila ada yang mengajukan pengujian terhadap Perda saja baru mekanisme *judicial review* akan berjalansedangkan pada model *executive review* bersifat aktif artinya Pemerintah Pusat dapat mendesak untuk Pemerintah untuk menyerahkan Perdanya untuk diuji melalui mekanisme klarifikasi.

Sehubungan dengan proses *executive review* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terdapat dalam 4 peraturan perundang-undangan yang mengaturnya:

1. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Proses *executive review* terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tertuang di dalam Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

- 1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

- 3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah rrencabut Perda dimaksud.
- 5) Apabila provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- 6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- 7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Apabila dilakukan pengujian dengan *executive review* dan bila hasil pengujian menyatakan bahwa Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan

selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Sehubungan dengan proses *executive review* terhadap Perda Kabupaten/Kota menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pada Pasal 145 tersebut belum ada perbedaan antara Perda provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, selain itu Pemerintah yang dimaksud didalam pasal tersebut belum jelas. Dapat disimpulkan bahwa pada pasal 145 UU Nomor 32 tahun 2004 tersebut masih menyamakan proses antara Perda dengan Perda Kabupaten/Kota, akibatnya hal tersebut menyebabkan tidak adanya pengawasan berjenjang antara Pemerintah provinsi terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota terkait dengan proses *executive review*.

2. UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Selain itu juga proses *executive review* juga diatur pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Proses *executive review* menurut undang-undang ini terkait untuk Perda mengenai pajak dan retribusi daerah. Adapun pasal yang mengatur mengenai proses *executive review* yaitu Pasal 158 yang berbunyi:

- 1) Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.
- 2) Dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- 3) Penyampaian rekomendasi pembatalan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lambat 20 (duapuluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden.
- 5) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 6) Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.
- 7) Jika provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan,

Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

- 8) Jika keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- 9) Jika Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Khusus untuk Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009, apabila dilakukan pengujian dengan *executive review* dan bila hasil pengujian menyatakan bahwa Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Penyampaian rekomendasi pembatalan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri dilakukan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah.

Setelah keputusan pembatalan sampai ke Pemerintah daerah paling lama 7 (tujuh) hari kerja, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Jika Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Jika pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku. Pada Pasal 158 UU Nomor 28 Tahun 2009 juga tidak membedakan antara proses *executive review* terhadap Perda provinsi dengan Perda Kabupaten/Kota.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga sebagai peraturan pelaksana terhadap kedua undang-undang diatas. Pengaturan proses *executive review* terdapat pada Pasal 37 yaitu:

- (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri.
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.
- (5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.

Pada Pasal 37 PP Nomor 79 Tahun 2005 juga masih tidak membedakan pada proses *executive review* terhadap Perda provinsi dengan Perda Kabupaten/Kota. Pada pasal tersebut juga tidak jelas kata “Pemerintah” yang dimaksud dalam dalah siapa. Selain itu juga pada Perda provinsi ataupun Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dibatalkan, hal tersebut diatur oleh Pasal 38 Angka (1) yang berbunyi:

- (1) Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh Pemerintah.

Peraturan Presiden yang dapat membatalkan Perda dikarnakan Perpres merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan Pasal 7 Ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

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

Pada PP Nomor 79 Tahun 2005 masih belum jelas dan terperinci dalam proses pengawasan terhadap produk hukum daerah, oleh karena itu Pemerintah Pusat merasa perlu aturan lanjutan mengenai pengawasan produk hukum daerah. Hal tersebut tercermin pada Pasal 42 yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dan Pasal 39 diatur dengan Peraturan Menteri.”

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pada tahun 2014 Pemerintah melalui Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan produk hukum yang mengatur mengenai Pembentukan Produk Hukum daerah. Peraturan ini merupakan peraturan yang ada karna landasan hukum pada PP Nomor 79 Tahun 2005 tepatnya pada Pasal 42. Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 merupakan perpanjangan tangan dari PP Nomor 79 Tahun 2005.

Adapun proses *executive review* terhadap Perda Kabupaten/Kota menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 yang diatur didalam Pasal 88 Ayat (2) yang berbunyi :

- (2) Bupati/walikota menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.

Pada Pasal 88 merupakan aturan mengenai proses klarifikasi terhadap Perda. Pada proses tersebut Bupati/Walikota harus menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah Perda ditetapkan. Didalam Permendagri ini sudah mengenal pengawasan berjenjang oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Proses *executive review* Tidak seperti aturan-aturan sebelumnya melalui Permendagri ini proses pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota

dilakukan oleh Gubernur dan tetap berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Gubernur membentuk tim klarifikasi untuk proses klarifikasi, seperti yang diatur didalam Pasal 92 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 yang berbunyi :

- (1) Gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas SKPD sesuai kebutuhan.
- (2) Tim klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Selanjutnya Tim klarifikasi ini akan melakukan proses klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota. Pada tahap tersebut tim klarifikasi akan melakukan pengujian terhadap materi Perda. Pengaturannya terdapat pada Pasal 93 yang berbunyi :

- (1) Tim klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 melakukan klarifikasi Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan bupati/walikota.
- (2) Hasil klarifikasi Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi; dan
 - b. hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi.
- (3) Hasil klarifikasi peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda dan peraturan perundangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Seperti disampaikan didalam Pasal diatas tepatnya Ayat (2) yaitu

tolak ukur pengujian terhadap Perda Kabuapten/Kota pada proses klarifikasi yaitu bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Adapun pengertian bertentangan dengan kepentingan umum terdapat pada Pasal 1 Angka 21 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 yang berbunyi: “Bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.” Pada Ayat (3) memastikan kembali bahwa adanya pengawasan berjenjang terhadap pengawasan Perda Kabupaten/Kota yang pertama pengawasannya dilakukan oleh Gubernur dan selanjutnya berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri sebagai perwakilan Pemerintah Pusat yang mengurus bidang dalam negeri.

Setelah proses klarifikasi telah dilaksanakan maka gubernur akan menyampaikan hasil klarifikasi dengan 2 keputusan sesuai dengan Pasal 94 Ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

- (1) Sekretaris Daerah provinsi atas nama gubernur menerbitkan surat kepada bupati/walikota yang berisi pernyataan telah sesuai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (2) huruf a.
- (2) Gubernur menerbitkan surat kepada bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (2) huruf b

yang berisi rekomendasi agar Pemerintah daerah melakukan penyempurnaan Perda dan/atau melakukan pencabutan Perda.

Pada 2 ayat diatas sudah jelas bahwa ada perbedaan antara hasil klarifikasi itu sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan lebih tinggi akan diterbitkan surat oleh Sekretaris Daerah atas nama gubernur sedangkan bila hasil klarifikasi tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi akan diterbitkan surat oleh gubernur yang berisi rekomendasi agar Pemerintah daerah melakukan penyempurnaan Perda dan/atau melakukan pencabutan. Selanjutnya pada Pasal 94 Ayat (3) menyatakan penyempurnaan dan/atau pencabutan Perda dilakukan oleh Pemerintah daerah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Pasal 94 Ayat (4) menyebutkan apabila Pemerintah daerah Kabupaten/Kota tidak melaksanakan hasil klarifikasi yang telah diterbitkan dengan surat oleh gubernur maka gubernur akan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri mengusulkan kepada Presiden untuk membatalkan Perda tersebut. Selanjutnya pada Pasal 94 Ayat (5) menyatakan bahwa apabila presiden paling lama 60 (enam puluh) hari tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda maka Perda tersebut akan dinyatakan berlaku. Perda yang dibatalkan oleh Presiden dapat berupa sebagian atau seluruh materi Perda Kabupaten/Kota, hal ini tertuang didalam Pasal 95 Ayat (1). Selanjutnya

menurut Pasal 95 Ayat (2) bahwa untuk sebagian materi Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan berupa pasal dan/atau ayat,

Adapun Perda yang dibatalkan melalui Perpres tersebut harus disertai alasan sedangkan alasan pembatalan tersebut harus menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan ketentuan Pasal 96 Ayat (1) dan (2). Sedangkan menurut Pasal 96 Ayat (3) pembatalan Perda yang diusulkan oleh gubernur dengan Menteri Dalam Negeri tersebut ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda Kabupaten/Kota.

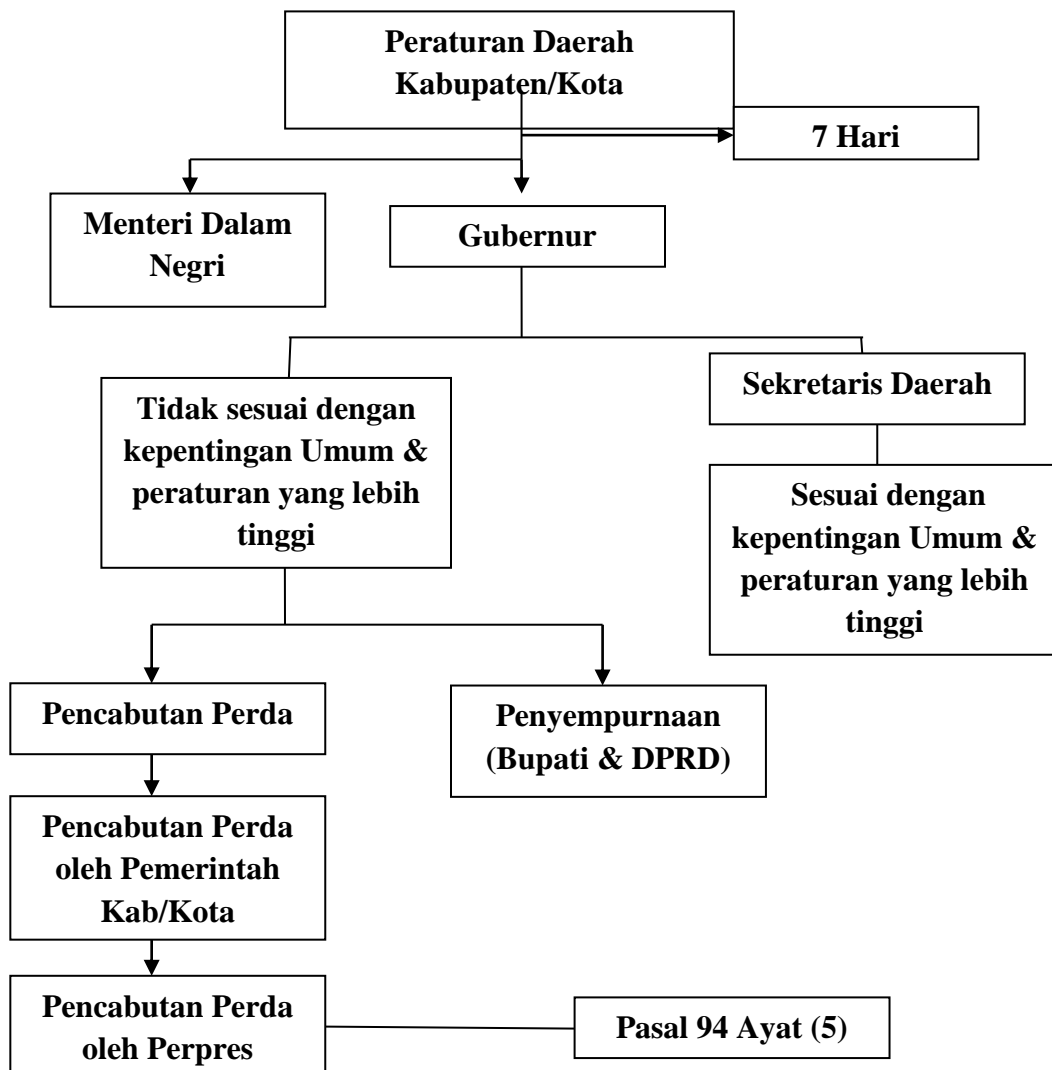
Setelah Perpres pembatalan Perda diterima oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota, paling lama 7 (tujuh) hari kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda. Hal tersebut tertuang di dalam Pasal 97 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014. Apabila Pemerintah daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima Perpres yang menyatakan membatalkan Perda Kabupaten/Kota, maka Pemerintah daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk membatalkan Perpres sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum. Pembatalan tersebut terjadi apabila keberatan yang diajukan Pemerintah daerah dikabulkan sebagian atau

seluruhnya. Dasar dari kewenangan tersebut terdapat pada pada Pasal 98 Ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014.

Proses Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat diliha pada bagan di bawah ini :

Bagan 3.1

Proses Klarifikasi Menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2014



Adapun kelemahan Permendagri ini terkait dengan proses *executive review* terhadap Perda Kabupaten/Kota yaitu tidak adanya sanksi terhadap Pemerintah daerah Kabupaten/Kota apabila tidak menyerahkan/terlambat menyerah Perda yang telah ditetapkan kepada gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Selain itu juga tidak ada juga sanksi juga bagi gubernur bila tidak menyerahkan/terlambat hasil klarifikasi terhadap Perda Kabupaten/Kota. Pada Permendagri tersebut juga tidak magatur dengan jelas batasan waktu untuk tim klarifikasi untuk melakukan klarifikasi terhadap Perda dan selanjutnya tidak ada juga batasan waktu untuk gubernur menerbitkan surat terkait dengan hasil klarifikasi, hal tersebut berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan oleh gubernur dalam menerbitkan surat keputusannya terkait dengan klarifikasi.