

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia sebagai negara yang merdeka pasca dikumandangkan proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945 yang menjadi tonggak titik balik Indonesia terlepas dari belenggu penjajah, yang selanjutnya konstruksi ketatanegaraan Indonesia dibuat dan terbentuk, kemudian terciptalah Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai dasar negara yang menentukan: Indonesia menjadi negara kesatuan berbentuk republik dan bentuk pemerintahan republik konstitusional dengan menggunakan sistem pemerintahan presidensiil.

Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI 1945 yang menentukan: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, tentunya telah memberikan kewenangan atribusi pada daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal ini dimaksudkan agar daerah lebih kreatif dalam memprakarsai pengembangan kebijakan otonomi daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Terjadinya beberapa kali pergantian undang-undang pemerintahan daerah, selain menimbulkan dampak banyaknya persoalan, seperti maraknya

perda masalah<sup>1</sup>. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat memperluas dan memperketat pengawasan dan evaluasi produk hukum daerah. Pemerintah dalam hal ini Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pada Pasal 10 Ayat (1) poin a dan poin b menentukan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri untuk pengawasan umum, dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, untuk pengawasan teknis. Sedangkan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk pengawasan umum dan teknis.<sup>2</sup> Pengawasan umum sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 10 Ayat (1) huruf a angka 1 dan huruf b salah satunya adalah kebijakan daerah.

Pengaturan lebih khusus yang mengatur tentang pembentukan kebijakan daerah selain undang-undang, ada Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2005 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

---

<sup>1</sup>Periksa, Sutra Ningsi, "Inventarisasi dan Evaluasi Perda", bab dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia, Yayasan Pusaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 187.

<sup>2</sup> Pasal 10 Ayat (1) Poin a dan Poin b Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan yang dilakukan Pemerintah pusat pada saat ini berdasarkan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan diuraikan lebih lanjut oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pengawasan yang bersifat preventif yaitu melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang berkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Jangka Menengah Daerah, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah. Demikian pula untuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah kedua kali yaitu Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang ini sebagai panduan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>3</sup>

Berbagai peraturan pengawasan terhadap Rancangan Perda yang telah dibuat oleh pemerintah pusat untuk memperbaiki kualitas regulasi di daerah tidak lain untuk menempatkan “Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Dalam prakteknya masih banyak regulasi di daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum ekonomi berbiaya tinggi yang berorientasi peningkatan PAD. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2016, Kemendagri telah melakukan pembatalan sebanyak 3143 Peraturan Daerah (Perda)

---

<sup>3</sup>Periksa, Sutra Ningsi, “Inventarisasi dan Evaluasi Perda”, bab dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia, Yayasan Pusaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 187.

yang dianggap bermasalah. Selain itu saat ini Kementerian Dalam Negeri masih menyisir 6.000 Perda yang dinilai bermasalah.<sup>4</sup>

Dengan demikian, sampai tahun 2016 terdapat 3.143 Perda tentang pajak daerah dan retribusi yang telah dibatalkan oleh Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri). Demi terciptanya produk hukum daerah yang partisipatif dan menciptakan kesejahteraan rakyat serta kebutuhan pemerintah. Diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Di mana Undang-Undang mempertegas Gubernur melakukan pengawasan preventif terhadap Perda Kabupaten/Kota dan Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Perda Provinsi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, bukan berarti “perda bermasalah” sudah tidak ada. Pada tahun 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Secara rinci, pada tahap I per tanggal 27 April 2016, ada 1.126 peraturan yang dibatalkan oleh Mendagri, disusul pada 10 Mei 2016 (tahap II dan III) sebanyak 777 dan 490 perda dan peraturan kepala daerah dicabut oleh gubernur. Terakhir, pada tahap IV tertanggal 13 Mei 2016, ada 750 *beleid* yang berhasil dideregulasi.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Badan Litbang Kementerian Dalam Negeri, “Kemendagri Sisir 6.000 Perda Bermasalah”, diakses melalui <https://litbang.kemendagri.go.id/website/kemendagri-sisir-6-000-perda-bermasalahk>, tanggal akses 24 Desember 2022.

<sup>5</sup>Forum Keadilan, “Jokowi Resmi Hapus 3.143 Perda Bermasalah”, *Jurnal Forum Keadilan* No. 10, Tahun XXV/27 Juni-17 Juli 2016.

Banyaknya peraturan daerah yang bermasalah yang kemudian dibatalkan menghendaki adanya upaya pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut. Terry dan Leslie juga menjelaskan bahwa: “pengawasan adalah proses mengevaluasi pelaksanaan kerja dengan membandingkan pelaksanaan actual dengan apa yang diharapkan (*goal and objectives*) serta mengambil tindakan yang perlu”.<sup>6</sup>

Suharismi dan Safrudin berpendapat bahwa: “evaluasi merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan”.<sup>7</sup> Sehingga dapat dikemukakan bahwa pengawasan adalah serangkaian proses evaluasi terhadap proses pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan, guna menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan/direncanakan. Dengan adanya pengawasan kesalahan-kesalahan yang pernah terjadi diharapkan dapat diperbaiki dan tidak terulang dikemudian hari.

Pengawasan dan evaluasi diibaratkan sebagai satu keping mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Maksudnya, pengawasan tanpa Evaluasi maka tidak akan terlaksana dengan baik karena tidak adanya pedoman yang digunakan dalam pengawasan. Begitu juga pengawasan tanpa Evaluasi maka tidak dapat diketahui sampai dimana rencana yang sudah dijalankan.

---

<sup>6</sup>Terry, George R. dan Leslie W. Rue, *Dasar-Dasar Manajemen*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 238.

<sup>7</sup>Arikunto Suharsimi, dan Cepi Safrudin. *Evaluasi Program Pendidikan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 2.

Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Menurut Rachman yang mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan? perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.<sup>8</sup>

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan pengawasan berjenjang yang diterapkan oleh pemerintah pusat dengan menghadirkan perubahan regulasi tentunya bukan tanpa masalah, *system review* bukan kemudian tanpa masalah akan tetapi menimbulkan masalah baru dari sisi kewenangan.

Spirit otonomi daerah yang digulirkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah telah memberikan hak dan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri sehingga diharapkan dapat menjawab tantangan dan permasalahan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Melalui kebijakan otonomi, daerah diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di wilayahnya demi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

---

<sup>8</sup>Tikawija, "Pengertian dan Tujuan Pengawasan", diakses melalui <http://tikawija.wordpress.com/2010/04/08/pengertian-dan-tujuan-pengawasan/> diakses pada tanggal 1 November 2011

Namun dalam kenyataannya praktek korupsi yang terjadi di daerah atas pemberian kewenangan tersebut berdampak pada masyarakat yang lebih luas atas tidak berjalannya mekanisme pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan regulasi di daerah. Pembatalan perda yang dilakukan oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri dengan sebuah Keputusan (*executive review*), pun telah diuji oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 66/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Juni 2018 dan Pemohon Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Bersama-sama dengan 45 (empat puluh lima) orang Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUUXIII/2015, tanggal 5 April 2017. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah pada pokoknya menentukan: pembatalan Perda dalam hal ini Perda Kabupaten/Kota dan/atau Perda Provinsi menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (MA) melalui mekanisme *judicial review*.<sup>9</sup>

Problem *executive review* versus *judicial review* ini tidak hanya akan menjadi problem kesesuaian materi antar peraturan perundang-undangan yang di bawah dengan yang di atasnya, akan tetapi problem ini akan melampaui sekedar problem harmonisasi materi yang diatur, yakni problem konstitusional, problem antar Pusat dengan Daerah, problem sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Pada Pasal 249 Ayat (1) huruf j Perubahan kedua atas Undang-Undang No 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdapat wewenang baru kepada Dewan Perwakilan Daerah terkait dengan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, pada perubahan sebelumnya tidak diatur. Wewenang baru

---

<sup>9</sup>Forum Keadilan, "Jokowi Resmi Hapus 3.143 Perda Bermasalah", *Jurnal Forum Keadilan* No. 10, Tahun XXV/27 Juni-17 Juli 2016.

tersebut yaitu Pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

Selanjutnya mengenai wewenang pengawasan Rancangan Perda yang dilakukan oleh DPD yang diformulasikan pada Pasal 249 Ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. masih terdapat ketidakjelasan termasuk klasifikasi model pengawasan terhadap Rancangan Perda yang mana, dikarenakan wewenang DPD tersebut tidak menimbulkan akibat hukum/mengikat dalam berbentuk pengesahan (menolak/tidak menolak) Ranperda, sehingga penulis beranggapan bahwa pengaturan pengawasan oleh DPD tersebut tidak mencerminkan ketidakpastian hukum karena norma yang tidak jelas dan multitafsir.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukannya sejajar dengan lembaga lainnya. Jadi walaupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga yang tergolong baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia namun, lembaga ini mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga lainnya.

Wewenang DPD tertuang pada Pasal 22D UUD 1945 di mana berdasarkan kewenangan yang diatur pada UUD 1945, itu berarti DPD memiliki kewenangan secara konstitusional yang dimana bermakna bahwa DPD harus melaksanakan tugas dan kewenangan sebaik-baiknya demi kemajuan daerah yang nantinya akan diperjuangkan oleh daerah itu sendiri



yang direpresentasikan oleh anggota-anggota DPD terpilih nantinya. Berdasarkan itu juga dapat dikemukakan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan yang dimana sifat daripada fungsi itu terbatas, keterbatasan itu terdapat pada bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD yaitu menyangkut aspirasi yang membawa nama daerah. Penjabaran lebih lanjut daripada kewenangan DPD diformulasikan pada Pasal 249 Ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018. Berdasarkan pengaturan di atas, DPD mempunyai kewenangan konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945 dan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.

Kewenangan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ini semakin menambah tumpang tindihnya peraturan dalam hal pengawasan rancangan Perda itu sendiri. Sebelumnya telah terdapat beberapa Undang-Undang yang di dalamnya telah mengatur mengenai kewenangan pengawasan rancangan peraturan daerah (Ranperda) yaitu Pada Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang tentang Pemerintahan Daerah kemudian dilakukan perubahan yang kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan pada Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian yang berbentuk tesis dengan judul: **“Kewenangan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) punya kewenangan dalam pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah ?
2. Apa implikasi hukum pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan, maka tujuan penelitian ini di antaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum untuk membuat pengaturan yang lebih terinci, jelas, tegas, terang dan tidak multi tafsir serta sebagai bahan evaluasi tentang pengaturan kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan Peraturan Daerah.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Agar lebih mudah untuk memahami maksud penulis, maka perlu penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul tesis ini, di mana definisi ini berguna bagi penulis sebagai pengantar pada pengertian awal. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

##### **1. Kewenangan**

Menurut Ateng Syafrudin dalam Salim HS dan Erlies Septiana

Nurbani, menyajikan pengertian wewenang. Ia mengemukakan bahwa:

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan

wewenang (*competence, bevoeghid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Kewenangan tidak terlepas dari pengaturan undang-undang. Maria Farida Indrarti S sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto berpendapat bahwa:

Pengaturan atau disebut dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) diartikan sebagai “suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”<sup>11</sup>

Menurut Philipus M Hadjon, sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto, pengaturan merupakan: “perbuatan hukum publik pemerintah yang mengikat secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya”.<sup>12</sup>

## 2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, yang mengemukakan:

Dewan Perwakilan Daerah adalah Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam

---

<sup>10</sup>Salim HS dan Erlies SN, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan ke -1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. hlm. 193.

<sup>11</sup>Sukamto Satoto, *Pengaturan dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Jogjakarta, 2004, hlm.2.

<sup>12</sup>*Ibid.*

badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.<sup>13</sup>

Sedangkan menurut Ni'matul Huda di dalam buku hukum tata negara Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>14</sup>

### 3. Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P. Siagian yang menentukan: pengawasan adalah: “suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum ketatanegaraan*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Serang, 2014, hlm. 107.

<sup>14</sup>Ni'matu Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 181.

<sup>15</sup>Sondang. P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, Gunung Agung, 2000, hlm 135.

Menurut Sujamto bahwa: “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai semestinya atau tidak”.<sup>16</sup> Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

#### 4. Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah adalah Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat pengaturan. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, perangkat daerah pemrakarsa membentuk Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Biro/Bagian Hukum dan perangkat daerah terkait.

Di dalam penyusunan rancangan peraturan daerah perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Gambaran ideal kondisi perda yang akan diatur.
2. Mengapa Pemerintah perlu mengatur Perda dimaksud.
3. Tujuan dari perda yang akan diatur.
4. Fungsi Perda dimaksud, apakah dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat.
5. Apakah perda dimaksud dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Apabila Ranperda dimaksud telah memenuhi hal-hal sebagaimana dimaksud diatas, maka Ranperda dimaksud akan dibahas bersama antara

---

<sup>16</sup>Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990, hlm. 17.

Biro/Bagian Hukum, perangkat daerah Pemrakarsa dan Bapemperda DPRD. Dalam pembahasan perda maka akan diketahui seberapa pentingnya Ranperda tersebut, dan apakah Ranperda dimaksud dibutuhkan oleh Masyarakat setempat.

#### 5. Perspektif

Martono mengemukakan, yang dimaksud dengan perspektif yaitu: “suatu cara pandang terhadap suatu masalah yang terjadi, atau sudut pandang tertentu yang digunakan untuk melihat sesuatu fenomena”.<sup>17</sup>

#### 5. Peraturan Perundang-undangan

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Uraian di atas dapat dikemukakan bahwa penulisan ini dimaksudkan untuk membahas kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang terhadap Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara untuk melakukan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan

---

<sup>17</sup>H.K Martono, *Pengertian Perspektif atau sudut pandang*, diakses melalui <https://www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-perspektif-atau-sudut-pandang>, tanggal akses 23 Agustus 2022.

<sup>18</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 3.

menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai semestinya atau tidak dalam pembentukan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat pengaturan dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

## **F. Landasan Teoretis**

Sesuai dengan isu hukum yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan tesis ini adalah teori kewenangan, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori pengawasan.

### **1. Teori Kewenangan**

Teori kewenangan tidak terlepas dari teori kekuasaan, karena kewenangan ada akibat adanya kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak. Miriam Budiardjo dalam Sinaga mengemukakan bahwa: “kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkahlaku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan itu”.<sup>19</sup>

Lebih lanjut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Sinaga mengemukakan bahwa “kekuasaan adalah partisipasi dalam pembuatan

---

<sup>19</sup>Patuan Sinaga, *Hubungan Antara Kekuasaan Dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 76



keputusan dalam suatu hubungan, di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama”<sup>20</sup>. Hematnya yang dimaksud dengan kekuasaan adalah “kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama dengan menggunakan kekuasaan atau kekuatan, maupun dengan persuasi”.<sup>21</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata wenang, wewenang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia WJS Poerwadarminta disebutkan bahwa “wenang (wewenang) atau kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu) disebutkan “wenang”<sup>22</sup>. Dalam *Modern Dictionary of Sociology* yang dikutip oleh Salusu disebutkan wewenang (*authority*) diartikan sebagai kuasa yang disahkan atau dilembagakan dalam suatu masyarakat atau sistim sosial lain. Bentuk sosial ini dikaitkan dengan status sosial dan diterima oleh anggota-anggota dari sistim sosial itu sebagai yang benar dan sah.<sup>23</sup>

Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa: “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya

---

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 1150.

<sup>23</sup>J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik: Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Grasindo, Jakarta, 1996, hlm. 214.

dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.<sup>24</sup>

Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertical. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.<sup>25</sup>

Berbeda dengan pendapat S.F. Marbun dalam bukunya R.Wiyono:

Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislative atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.<sup>26</sup>

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”. Kewenangan yang ada di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

---

<sup>24</sup>Salim HS dan Erlies SN, *Op. Cit.*, hlm. 193.

<sup>25</sup>Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Edisi revisi*, STAIN Press, Purwokerto, 2010, hlm.79.

<sup>26</sup>R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 64.

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>27</sup>

Selanjutnya Simon dalam J. Salusu mengemukakan bahwa wewenang dapat diartikan kekuatan untuk membuat suatu keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu lainnya. Wewenang merupakan hubungan antara dua individu, satunya “atasan, dan yang lainnya “bawahan”<sup>28</sup> Sedangkan Bagir Manan menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>29</sup> Sementara itu Prajudi Atmosudirdjo membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Lebih lanjut disebutkan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan (yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil/instrument* tertentu saja.

---

<sup>27</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 99.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>Bagir Manan dan Kuntana, Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Almani, 1997.

Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat ijin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri tersebut (pendelegasian wewenang).<sup>30</sup>

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi  
Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi  
Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat  
Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>31</sup>

Indroharto mengemukakan bahwa

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator maupun delegated legislator. Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara (HAN), mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena

---

<sup>30</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78.

<sup>31</sup>*Ibid.*, hlm. 102.

berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, suatu kewenangan dapat diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedang delegasi dan mandat merupakan suatu kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara kewenangan berdasarkan delegasi dan mandat adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali kewenangan tersebut. Dilihat dari prosedur pelimpahannya pada delegasi, pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedang pada mandat pelimpahan wewenang umumnya terjadi dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali yang secara tegas dilarang. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya pada delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada yang diberi delegasi (*delegataris*), sedang pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu

---

<sup>32</sup>*Ibid*, hlm. 105.

lagi, sedang pada pemberi mandat wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.<sup>33</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan, wewenang untuk menetapkan kebijakan merupakan pengaturan (*regeling*), sedangkan wewenang melaksanakan kebijakan tersebut merupakan wewenang pengurusan (*bestuur*), selanjutnya yang dimaksud:

- a. Wewenang pengaturan adalah wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum.
- b. Wewenang pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkret.
- c. Penyerahan urusan Pemerintahan adalah penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra (bidang-bidang) kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan.<sup>34</sup>

Kewenangan membuat suatu kebijakan terletak pada seorang pimpinan tertinggi, sebagaimana telah dikatakan oleh Prajudi Atmosudirdjo<sup>35</sup>. Lebih lanjut menurut Ahmad Sobirin, “Setelah seorang manajer memperoleh informasi, ia kemudian menggunakannya untuk mengambil keputusan organisasi, misalnya tentang dan kapan bagaimana organisasi harus menetapkan tujuan, merubahnya dan melakukan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Di antara ketiga kategori peran manajer dalam organisasi, peran pengambilan keputusan mungkin bisa dikatakan sebagai peran yang paling penting, sebab dari keputusan manajerialah organisasi bisa berhasil atau sebaliknya. Dalam hal ini manajer

---

<sup>33</sup>Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UNAIR, Surabaya, 1994, hlm. 8.

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Loc. Cit.*

bisa disebut sebagai inti dari system pengambilan keputusan sebagai negoisor”.<sup>36</sup>

Azhar Kasim menentukan: “Pengambilan keputusan merupakan fungsi utama seorang manajer atau administrator”.<sup>37</sup> Gibson, dkk mengatakan bahwa “Pengambilan keputusan adalah tanggungjawab umum dari semua eksekutif, tanpa melihat bidang fungsional mereka atau jenjang manajemen mereka. Para manajer diharuskan, setiap hari, mengambil keputusan yang menciptakan hari depan organisasi mereka maupun hari depan mereka sendiri”.<sup>38</sup>

Hambrick dalam J. Salusu merumuskan keputusan stratejik sebagai biasanya berada dalam wilayah kewenangan manajemen puncak, terutama karena sangat penting bagi organisasi, apakah itu mengenai dampaknya atau mengenai implikasi jangka panjangnya. Mereka itulah yang memiliki tanggung jawab dalam mengendalikan organisasi sehingga sewajarnya jika kewenangan membuat keputusan stratejik diserahkan kepada mereka.<sup>39</sup>

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Hickson *et.al.* bahwa keputusan stratejik adalah yang dibuat oleh mereka yang mempunyai kedudukan di bagian atas dan menyangkut masalah-masalah besar.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup>Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi: Pengertian, makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi*, UPP-STIM YKPN, Yogyakarta, 2007, hlm. 25-26.

<sup>37</sup>Azhar Kasim, *Teori Pembuatan Keputusan*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 1.

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>J. Salusu, *Op. Cit.*, hlm. 112.

<sup>40</sup>*Ibid.*

Berdasarkan beberapa uraian yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kewenangan untuk membuat keputusan terletak pada manajer atau top manajemen dalam suatu organisasi.

## 2. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat 3 (tiga) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a) Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
- b) Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
- c) Keputusan normatif yang disebut *vonnis*. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan<sup>41</sup>, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.<sup>42</sup>

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup>King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm, 7.

<sup>42</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm.1.

<sup>43</sup>Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya, Bandung, 2004, hlm.25.



Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif<sup>44</sup>. Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan.

Bagir Manan pun sebagaimana dikutip oleh Maria Farida mengatakan bahwa: “keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan”<sup>45</sup>.

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

---

<sup>44</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 8.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hlm. 11.

### 3. Teori pengawasan

Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintah, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Maksud pengawasan ini adalah untuk menjaga pelaksanaan otonomi oleh daerah-daerah benar-benar dilaksanakan dan jangan sampai daerah ini bertindak melebihi wewenangnya. Pengawasan itu baru bermakna manakala diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat. Dengan kata lain, tanpa tindak lanjut sebagaimana yang dimaksud, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sama sekali tidak ada artinya.

Menurut Sondang P. Siagian yang dikutip oleh Makmur, yang mengemukakan: “Proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”<sup>46</sup>. Sedangkan menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah: “setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui

---

<sup>46</sup>Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 176.

sejauh mana pelaksanaan tugas, yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai”.<sup>47</sup>

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Rozali Abdullah, bahwa tujuan dari pengawasan adalah: “pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>48</sup>

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dapat terjadi ataupun dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian dapat diambil langkah-langkah perbaikan sebagaimana mestinya. Menurut Sarman dan Muhammad Taufik Makarao, tujuan utama dari pengawasan adalah:

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>49</sup>

Pada dasarnya banyak terdapat jenis-jenis pengawasan, sebagaimana yang diuraikan oleh Makmur, membagi pengawasan, antara lain:<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 180.

<sup>49</sup>Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 315.

<sup>50</sup>Makmur, *Op. Cit.*, hlm. 186-188.

1. Pengawasan fungsional
2. Pengawasan masyarakat
3. Pengawasan administratif
4. Pengawasan teknis
5. Pengawasan pimpinan
6. Pengawasan barang
7. Pengawasan jasa
8. Pengawasan internal
9. Pengawasan eksternal.

Menurut Siswanto Sunarno, mengemukakan bahwa:

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.<sup>51</sup>

Muhammad Ichwan, membagi pengawasan dilihat dari sifat, fungsi, dan kedudukannya terhadap pemerintah, antara lain:

- 1) Sifat Pengawasan yakni:
  - a. Pengawasan preventif: pengawasan yang dilakukan oleh unit organisasi dengan maksud mencegah jangan sampai terjadi kesalahan, kekeliruan ataupun menyimpang dalam pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan.
  - b. Pengawasan represif: pengawasan yang dilakukan dengan jalan melakukan pemeriksaan terhadap suatu tugas atau pekerjaan yang sudah selesai, dengan maksud untuk menilai apakah pekerjaan itu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana.
- 2) Fungsinya yakni:
  - a. Pengawasan atasan langsung: Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung terhadap bawahannya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
  - b. Pengawasan Fungsional: Pengawasan yang dilakukan oleh instansi yang memang menurut ketentuan yang berlaku fungsi dan tugasnya melakukan pemeriksaan terhadap instansi-instansi pemerintah.
- 3) Kedudukan terhadap Pemerintah
  - a. Pengawasan ekstern: pengawasan dari luar, maksudnya dalam pengawasan ini subjek dari pengawasan yakni si

---

<sup>51</sup>Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Makasar, 2005. hlm. 97.

pengawas, berada diluar susunan organisasi objek yang diawasi.

- b. Pengawasan intern: pengawasan yang dilakukan dari dalam organisasi itu sendiri”<sup>52</sup>.

Menurut Sujamto, di mana dijelaskan jenis-jenis pengawasan yang selama ini ada dan dikenal oleh masyarakat. Jenis-jenis pengawasan tersebut antara lain:

1. Pengawasan melekat dan pengawasan atasan langsung
  - a. Pengawasan Melekat, yaitu: Pengendalian anak buah secara langsung, yang harus dilakukan sendiri oleh setiap pimpinan organisasi yang bagaimanapun juga.
  - b. Pengawasan Atasan Langsung, yaitu: tidak lain dari sistem pengendalian, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk mengendalikan atau menjamin dan mengarahkan agar sesuatu tugas atau pekerjaan berjalan dengan semestinya.
  - c. Pengawasan Fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yan diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan dilingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.
2. Pengawasan ekstern dan pengawasan intern
  - a. Pengawasan Ekstern (*Eksternal Control*), secara harfiah diartikan sebagai pengawasan dari luar. Dalam pengawasan ini, subjek dari pengawasan yakni si pengawas, berada di luar susunan organisasi objek yang diawasi.
  - b. Pengawasan Intern (*Internal Control*), yaitu pengawasan yang dilakukan dari dalam (organisasi itu sendiri).
3. Pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum
  - a. Pengawasan Preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan. Ini berarti pengawasan terhadap segala sesuatu yang masih bersifat rencana.
  - b. Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.
  - c. Pengawasan umum adalah pengawasan terhadap seluruh aspek pelaksanaan tugas pokok organisasi.
4. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

---

<sup>52</sup>Muhammad Ichwan, *Aministrasi Keuangan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm. 136-137.

- a. Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap objek yang diawasi.
  - b. Pengawasan Tidak Langsung adalah pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi atau tegasnya dilakukan dari jarak jauh dengan cara mempelajari dan menganalisa segala dokumen yang menyangkut objek yang diawasi.
5. Pengawasan formal dan pengawasan informal
    - a. Pengawasan Formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang (resmi) baik yang bersifat intern maupun ekstern.
    - b. Pengawasan Informal adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.
  6. Pengawasan Lintas Sektor adalah pengawasan yang harus dilakukan oleh dua orang atau lebih perangkat pengawasan sekaligus terhadap program-program dan kegiatan pembangunan yang bersifat multi sektoral yang menjadi tanggung jawab semua departemen/lembaga yang terlibat dalam program atau kegiatan tersebut”.<sup>53</sup>

Sementara itu menurut Sondang P. Siagian, membagi jenis

pengawasan sebagaimana dilakukan di lingkungan pemerintah, antara lain:

- a) Pengawasan Melekat
- b) Pengawasan Fungsional
- c) Pengawasan oleh Lembaga Konstitusional (dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dan DPR
- d) Pengawasan Sosial (dilakukan oleh masyarakat)”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Cet. 2, Jakarta, 2002, hlm. 29-30.

<sup>54</sup>Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Bina Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 198.

## G. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Bahder Johan Nasution yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belakangnya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilosofan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.<sup>55</sup>

Sifat normatif penelitian hukum dikaitkan dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri. Karena itu pemilihan metode penelitian senantiasa

---

<sup>55</sup>Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

dibatasi oleh rumusan masalah, objek yang diteliti dan tradisi keilmuan hukum itu sendiri.<sup>56</sup>

Penelitian hukum normatif, kajiannya terfokus pada hukum positif dengan aspek sebagai berikut: 1) mempelajari aturan dari segi teknis, 2) berbicara tentang hukum, 3) berbicara hukum dari segi hukum, 4) berbicara problem hukum yang konkrit.<sup>57</sup>

## 2. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.<sup>58</sup>

Sedangkan penelitian yuridis normatif dalam penulisan tesis ini digunakan tipe penelitian yaitu,

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.<sup>59</sup> Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, hlm. 93.

<sup>57</sup>*Ibid.*

<sup>58</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

<sup>59</sup>*Ibid.*, hlm. 92.



mengemukakan:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.<sup>60</sup>

Pendekatan konsep menurut pertimbangan penulis perlu dilakukan karena konsep-konsep yang dipergunakan setiap saat bisa berkembang dari waktu ke waktu. Konsep mengenai kewenangan, Dewan Perwakilan Daerah, pengawasan, Rancangan Peraturan Daerah.

### 3. Pendekatan sejarah

Bahder Johan Nasution, mengemukakan: “pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya”.<sup>61</sup>

Fakta-fakta sejarah dapat dipergunakan sebagai rujukan mengenai asal usul, tumbuh dan berkembangnya suatu kaidah-norma atau pranata-pranata hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis berusaha melakukan penelitian mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

### 4. Pendekatan kasus

---

<sup>60</sup>*Ibid.*

<sup>61</sup>*Ibid.*

Peter Mahmud Marzuki, mengemukakan: “pendekatan kasus, dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya”.<sup>62</sup>

Pendekatan kasus dengan mengkaji rancangan peraturan daerah yang bermasalah yang kemudian dibatalkan.

### 3. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas”.<sup>63</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan

---

<sup>62</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 119.

<sup>63</sup>*Ibid.*, hlm. 181.

dan buku-buku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.<sup>64</sup> Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
  - 1). Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah berubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
  - 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>64</sup>*Ibid.*, hlm. 196.

Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
  - 1). Buku-Buku Hukum.
  - 2). Jurnal dan makalah hukum, artikel hukum.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi *Black,s Law Dictionary* dan Kamus Hukum.

#### **4. Analisis bahan hukum**

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

Pertama, menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu berhubungan dengan kewenangan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

Kedua, mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.

Ketiga, menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang di dalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Merupakan bab Pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan, perumusan masalahnya, tujuan dan manfaat penelitian yang diharapkan, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode penelitian dan sistematika penulisannya.

BAB II Tinjauan Umum, tentang Dewan Perwakilan Daerah, pemerintahan daerah, kewenangan dan pengawasan, peraturan perundang-undangan.

Bab III Pembahasan. Bab ini merupakan pembahasan yang menjawab permasalahan yang telah ditetapkan yaitu perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah;

Bab IV Pembahasan. Merupakan pembahasan mengenai implikasi hukum pengawasan Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan

Peraturan Daerah. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V Penutup, Berisi kesimpulan sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan.