

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sebagai akibat 32 tahun eksistensi penyelenggaraan kekuasaan Orde Baru yang sentralistik dan otoriter sehingga banyak menimbulkan kesenjangan-kesenjangan baik antara daerah maupun antar anggota masyarakat di bidang Ekonomi, Sosial, Budaya, Politik hukum dan segalanya. Secara teoritis dan historis keadaan negara Indonesia beserta produk hukumnya merujuk pada hukum barat, misalnya jika kita lihat dari lembaga negaranya. Hal itu bisa kita perjelas lagi dengan teori-teori yang di gunakan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan baik di daerah maupun pusat.

Di bidang politik aspirasi masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan negara lebih terjamin dan tersalurkan setelah dikeluarkannya paket Undang-Undang politik yaitu : Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan ketiga undang-undang tersebut beberapa rakyat dalam menentukan parpol dan berpartisipasi dalam pemilu betul-betul demokrasi. Sehingga kemudian dapat terpilih wakil-wakil yang aspiratif. Sehingga di harapkan wakil-wakil tersebut dapat mendengarkan keluh kesah apa yang dirasakan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, wilayah Indonesia dibagi dalam wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota dimaksud merupakan

daerah otonom yang dapat menyelenggarakan pemerintahan sendiri dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masing-masing tingkatan pemerintahan daerah, baik itu pemerintahan Provinsi maupun pemerintahan Kabupaten/Kota berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam arti menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya.

Namun dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya bukan berarti penyelenggaraan tersebut tanpa adanya suatu pengawasan, berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 218 dan Pasal 222 disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk tingkat Provinsi bagi Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pengawasan yang dimaksud tidak hanya menyangkut tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan saja tapi termasuk juga pengawasan terhadap peraturan daerah (PERDA) yang diproduksi oleh masing-masing daerah.

Menurut Prayudi pengawasan merupakan proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Dan hasil dari pengawasan tersebut harus dapat menunjukkan kecocokan atau ketidakcocokan. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan yang hanya bersifat mencocokkan terhadap kegiatan-kegiatan yang lain. Dalam hal ini yaitu penyesuaian *planning* dengan hasil yang dicapai<sup>1</sup>.

Bagir Manan menyatakan bahwa, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau dikesampingkan (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) . Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)<sup>2</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam rangka pengawasan peraturan daerah, Gubernur memiliki wewenang untuk mengawasi peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang APBD, Pajak, retribusi daerah dan tata ruang daerah, sedangkan peraturan daerah Kabupaten/Kota yang lainnya cukup disampaikan kepada Gubernur dan apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka peraturan daerah tersebut harus dibatalkan.

Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 “Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi”, selanjutnya Pasal 1 ayat (4) menyatakan “pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana

dan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan (4) maka dapat dikatakan bahwa Gubernur merupakan wakil dari pemerintah pusat yang berada di daerah diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah (PERDA) yang dibentuk dan di tetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah (PERDA) Gubernur provinsi DIY mengeluarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No.43 Tahun 2009 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yohyakarta No. 69 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Gubernur DIY No. 43 Tahun 2009 menyatakan, dalam melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh gubernur meliputi :

- a. Konsultasi Raperda (seluruh rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota)
- b. Fasilitasi Raperda (khusus Raperda tentang organisasi perangkat daerah Kabupaten/Kota)
- c. Evaluasi Raperda yang khusus berkaitan tentang
  1. Raperda tentang APBD
  2. Raperda tentang pajak dan retribusi daerah
  3. Raperda tentang tata ruang
- d. Klarifikasi Perda (seluruh peraturan daerah Kabupaten/Kota)
- e. Monitoring seluruh Perda Kabupaten/Kota.

Sejak dikeluarkannya peraturan Gubernur DIY terkait dengan pengawasan (dalam kurun waktu 2008-2010) setidaknya terdapat 75 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota se-Provinsi DIY yang telah diproduksi, namun tidak keseluruhan Peraturan Daerah kabupaten/kota tersebut melewati seluruh rangkaian tahapan pengawasan yang telah ditentukan dalam Peraturan Gubernur DIY No. 43 Tahun 2009, setidaknya terdapat 34 Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota se-Provinsi DIY yang tidak dikonsultasikan ke Biro Hukum Provinsi DIY<sup>3</sup>.

Hal ini tentu menjadi suatu permasalahan tersendiri karena seharusnya berdasarkan Peraturan Gubernur No. 43 Tahun 2009 seluruh Rancangan Peraturan Daerah seharusnya dilakukan konsultasi. Namun dalam kenyataannya Rancangan Peraturan Daerah yang tidak melewati tahap konsultasi tersebut tetap disahkan menjadi Peraturan Daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh Provinsi DIY terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bertujuan agar setiap penyusunan Peraturan Daerah kabupaten/kota dapat berjalan secara terarah dan terencana dengan baik dalam rangka otonomi daerah, dengan melewati seluruh tahapan pengawasan Peraturan Daerah. Karena pada hakekatnya dalam hal pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah yang dilakukan oleh Gubernur merupakan suatu perwujudan dalam pembentukan peraturan daerah yang baik, terarah, dan sesuai dengan sistem hukum nasional.

Ternyata terdapat permasalahan yang harus segera dibenahi dalam hal mekanisme pengawasan PERDA Kabupaten Sleman yang dilakukan oleh

---

<sup>3</sup> E. L. K. (2010). Analisis dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota se-Provinsi DIY

Provinsi DIY. Permasalahan tersebut yaitu banyak PERDA dari Kabupaten Sleman yang tidak dilaporkan untuk mengikuti mekanisme pengawasan maupun klarifikasi yang dilakukan oleh Provinsi DIY.

Sedangkan untuk kabupaten Sleman dikarenakan PERDA dari kabupaten Sleman tidak dilaporkan sesuai pada waktu yang telah ditentukan sehingga Produk Hukum dari Kabupaten Sleman harus dijemput oleh Biro Hukum Bagian Pengawasan Provinsi DIY dan sekarang masih dalam proses tahap Klarifikasi.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, sudah sangat jelas bagiannya. Dan mekanismenya akan tetapi Pemerintahan Kabupaten Sleman selalu ngeles jika harus memenuhi sesuai prosedurnya hal itu dikarenakan tak ada sanksi jika melanggarnya. Akan tetapi setelah adanya Peraturan Gubernur No. 43 Tahun 2009 Pemerintahan Kabupaten Sleman mulai aktif dan mematuhi sesuai ketentuan yang berlaku terhitung sejak di sahkannya Peraturan Gubernur No. 43 Tahun 2009 itu.

Akan tetapi selain itu dengan adanya pengawasan terhadap RAPERDA Kabupaten Sleman pada tahun 2009, dapat dikatakan hasil yang di capai kurang baik meskipun hanya beberapa saja yang melalui tahap pengawasan akan tetapi, tidak ada satupun Peraturan Daerah yang telah melalui mekanisme pengawasan dan tahap klarifikasi, ternyata tidak ada yang ditegur oleh Mendagri maupun di batalkan terkait materi dari Peraturan Daerah

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Gubernur terhadap peraturan daerah Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk:

Mengetahui dan mengkaji pelaksanaan pengawasan Gubernur terhadap peraturan daerah kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Hasil penelitian menambah kekayaan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan ilmu tata negara pada khususnya.

### **2. Bagi Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau saran bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka menegakan supremasi hukum serta mencintakan sistem ketatanegaraan yang lebih baik