

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) Konsekuensi dari Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa 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. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945 amandemen kedua menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara kesatuan pada umumnya menggunakan asas sentralisasi dan desentralisasi. Negara-negara yang menggunakan asas sentralisasi, artinya semua urusan pemerintahan dijalankan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya berperan sebagai

pelaksana saja, namun negara dengan penganut paham ini sudah sangat jarang, yang terjadi pada masa sekarang penggunaan asas sentralisasi telah diperlunak dengan asas dekonsentrasi, yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selain asas sentralisasi digunakan pula asas desentralisasi (teritorial), sebagai wujud pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah dalam pengimplementasian otonomi daerah.

Kebijakan otonomi daerah dalam implementasinya berpengaruh besar terhadap dinamika politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan baik ditingkat lokal maupun nasional. Dengan otonomi daerah, masyarakat berpeluang merasakan pelayanan pemerintah. Otonomi juga berfungsi sebagai sendi demokrasi dalam negara kesatuan yang memberi kemandirian dan kebebasan kepada daerah otonom untuk berprakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah¹.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam

¹ Firdaus, *Refleksi Konstitusional Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015*. Jurnal Konstitusi. Volume 16, Nomor 2. Juni 2019.

bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Kemudian pada Perubahan Kedua (amandemen kedua) dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pemerintahan Daerah menegaskan kembali muatan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Perlu diketahui bahwa pengistilahan kecamatan dan desa di dalam konteks Provinsi Papua sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diubah dengan Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, istilah Kecamatan disebut dengan Distrik, sementara Desa disebut dengan Kampung.

Kemudian dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menjelaskan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi urusan pemerintahan di daerah serta tugas pembantuan. Selain itu, Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 masing-masing daerah memiliki wewenang dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Pemerintah Pusat membagi 3 (tiga) golongan urusan pemerintahan yaitu 1) urusan pemerintahan absolut (yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama); 2) urusan pemerintahan konkuren (yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota); dan 3) urusan pemerintahan umum (yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan).

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah 24 urusan konkuren wajib (pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang;

perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; sosial, tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan) dan 8 urusan konkuren pilihan (kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi).

Urusan pemerintahan umum di Daerah pelaksanaannya dilimpahkan oleh Presiden kepada Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai Kepala Pemerintahan Kabupaten/Kota, yaitu a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI; b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; d) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; e) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; f) pengembangan kehidupan

demokrasi berdasarkan Pancasila; dan g). pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Jalannya urusan pemerintahan daerah setidaknya diselenggarakan oleh dua unsur penting, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua unsur inilah yang diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengurus dan mengatur jalannya pemerintahan di daerah. Termasuk pula di dalamnya pembentukan produk-produk hukum daerah yang dianggap perlu guna menjalankan urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kesusilaan, dan kepentingan umum.

Kemudian Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan tanpa adanya pembagian antara Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga secara hierarki Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sama kedudukannya, dengan dicabutnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur secara jelas jenis dan hierarki (susunan atau tingkat) peraturan perundang-undangan dengan

memisahkan Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hierarki didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 maka, terkait dengan posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana diamanatkan pada Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin diperjelas tanpa ada pertentangan antara aturan lainnya.

Selanjutnya dengan disahkan dan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah untuk menjamin kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah. Peraturan ini berisi ketentuan tentang pembentukan produk hukum daerah yang perlu disesuaikan dengan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan. Tujuan utama adalah untuk memastikan bahwa peraturan daerah (Perda) dibentuk secara efektif dan efisien, serta memenuhi syarat-syarat hukum yang berlaku.

Apabila kita mencermati dasar pertimbangan hukum lahirnya Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan atas pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3) dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa”... pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat” dengan amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dengan amar putusan “...3. Mengabulkan permohonan Pemohon II sampai dengan Pemohon VII, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XVII, Pemohon XX, Pemohon XXII, Pemohon XXV sampai dengan Pemohon XXXV, dan Pemohon XXXVII sampai dengan Pemohon XXXIX sepanjang pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa “... pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat“ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587); 4. Menyatakan frasa “Perda Kabupaten/ Kota dan” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/ Kota dan” dan frasa “Perda Kabupaten/Kota atau” dalam Pasal 251 ayat (8)

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; 5. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;”. Sementara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 lahir pada tanggal 14 Juni 2017. Perkara ini menguji Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkara ini diajukan oleh Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz, Amal Subkhan, dan Solihin, yang menuntut pembatalan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 karena dianggap tidak sesuai dengan konstitusi. Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak seharusnya mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi. Putusan ini juga menolak pembatalan beberapa pasal dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang dianggap tidak sesuai dengan konstitusi. Putusan ini berisi analisis hukum yang rinci dan mempertahankan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menafsir dan mengawasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dengan adanya dua putusan Mahkamah Konstitusi yang disebutkan diatas, maka gubernur tidak lagi memiliki kewenangan membatalkan perda kabupaten atau kota tetapi diberikan kewenangan fasilitasi dan evaluasi yang sifatnya wajib dilakukan sebelum rancangan perda kabupaten atau kota itu

ditetapkan menjadi perda kabupaten atau kota. Kewenangan fasilitasi dan evaluasi merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh gubernur secara preventif sehingga rancangan perda kabupaten atau kota yang ditetapkan sudah sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan daerah atau nama lainnya, Peraturan kepala daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Dalam Peraturan Gubernur Papua Barat Nomor 87 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2019 tentang Pedoman Nomenklatur Dan Unit Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota, disebutkan Biro Hukum Sekretariat Daerah terdiri dari 3 Bagian, yaitu Bagian Perundang-undangan Provinsi, Bagian Perundang-undangan Kabupaten/Kota, dan Bagian Bantuan Hukum.

Pada Bagian Perundang-undangan Kabupaten/Kota membawahi 3 (tiga) Subbagian yakni Produk Hukum Daerah Wilayah I, Subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah II dan Subbagian Produk Hukum Daerah Wilayah III.

Sub bagian Perundang-undangan pada biro hukum inilah yang menjadi sentra kewenangan Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/kota. Berikut tugas dan wewenang Sub bagian Perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 23 Peraturan Gubernur Papua Barat Nomor 87 Tahun 2019: (1) Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b angka 3 huruf b) mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang produk hukum daerah wilayah I, produk hukum daerah wilayah II, dan produk hukum daerah wilayah III. Berikut pada ayat (2) Bagian Peraturan Perundang-undangan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi: a. penyusunan rencana kerja Bagian; b. penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah di bidang produk hukum daerah wilayah I, produk hukum daerah wilayah II, dan produk hukum daerah wilayah III; c. penyiapan bahan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah di bidang produk hukum daerah wilayah I, produk hukum daerah wilayah II, dan produk hukum daerah wilayah III; d. penyiapan bahan pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah di bidang produk hukum daerah wilayah I, produk hukum daerah wilayah II, dan produk hukum daerah wilayah III; e. penyiapan bahan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang produk hukum daerah wilayah I, produk hukum daerah wilayah II, dan produk hukum daerah

wilayah III; dan f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Biro Hukum yang berkaitan dengan tugasnya.

Kewenangan fasilitasi dan evaluasi merupakan dua kewenangan berbeda. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Sementara evaluasi adalah pengkajian atau penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Serta Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil Fasilitasi dengan rancangan Perda sebelum diberikan Nomor Register (noreg) Perda. dan Klarifikasi pengkajian dan penilaian terhadap Perda untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Adapun kewenangan verifikasi Gubernur kurang menjadi sorotan dan perhatian apakah tahapan verifikasi benar-benar dilaksanakan oleh Biro Hukum Provinsi.

Bertolak dari uraian latar belakang di atas maka penulis merasa tertarik untuk menyusun sebuah karya ilmiah dengan judul **“ANALISIS KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI PAPUA BARAT”**

B. Rumusan Masalah.

Dari uraian latar belakang dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Gubernur Papua Barat melalui biro hukum dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Gubernur dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota?

C. Tujuan Penelitian.

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan kewenangan Gubernur Papua Barat melalui biro hukum dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota;
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Gubernur dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota.

D. Manfaat Penelitian.

Adapun manfaat dari penelitian adalah:

1. Manfaat Teoritis.

Dapat menjadi rujukan untuk pengembangan ilmu hukum secara umum dan mata kuliah hukum perancangan peraturan perundang-undangan secara khusus;

2. Manfaat Praktis.

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran bagi Pemerintah Daerah khususnya bagian hukum Sekretariat Daerah pada setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

E. Tinjauan Pustaka.

1. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Pada Pasal 18 ayat (7) UUD 45 Perubahan Kedua disebutkan bahwa Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang- undang.

Penyelenggaraan Pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan berlandaskan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia².

Menurut Harson³ Pemerintahan Daerah memiliki karakteristik, sebagai berikut:

- a. *Local self Government*; Pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan pemerintahan hal ini sebagai bentuk turut serta dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, akan tetapi meliputi yang ditemukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.
- b. *Local state Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan Pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif ini diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak pemerintah pusat. Berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan diwilayah-wilayah administratif yang bersangkutan yang dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintahan lokal administratif dikeluarkan oleh Pemerintah pusat.

² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2007, halm. 1

³ Sinyo Harry Surandajang, *Arus Balik Kesatuan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, halm. 77

2. Tujuan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana termuat didalam konsideran menimbang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan ini juga tertuang dalam alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yakni memajukan kesejahteraan umum.

3. Tugas Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, tugas Pemerintah Daerah dapat dibagi menjadi 3 yaitu urusan Pemerintahan absolut, urusan Pemerintahan Konkuren, dan urusan Pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan yang memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi).

Kemudian pada Pasal 12 mengatur urusan pemerintahan wajib, yakni:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.

Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Pemerintah daerah wajib hukumnya melaksanakan urusan pemerintahan ini, apabila menyangkut kepentingan kehidupan masyarakat yang ada di wilayahnya oleh karena urusan pemerintahan wajib ini adalah merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Urusan-urusan yang disebutkan diatas dilaksanakan oleh kepala daerah bersama-sama dengan DPRD. Urusan yang direncanakan selanjutnya dapat dibuat atau dituangkan dalam Peraturan Daerah. Hal penting adalah setiap Peraturan daerah yang telah disahkan wajib sebarluaskan kepada masyarakat, sehingga masyarakat mendapatkan informasi yang akurat dan tepat.

4. Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Produk hukum daerah menurut Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan dan Penetapan. Yang berbentuk Peraturan adalah Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Peraturan DPRD.

Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara Peraturan Kepala Daerah terdiri dari Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota. Sementara yang dimaksud Peraturan DPRD terdiri dari Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan DPRD Kabupaten, dan Peraturan DPRD Kota. Produk hukum daerah yang bersifat penetapan berbentuk Keputusan Kepala Daerah (Keputusan gubernur, Keputusan Bupati, dan Keputusan Walikota), Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibuat dan disetujui bersama antara DPRD dengan kepala daerah. Hal yang mendasar terkait materi Perda meliputi: seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi. Termasuk perda Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah.

Fungsi perda adalah sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945 dan UU pemda, perda juga berfungsi sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah (contohnya Peraturan Daerah Khusus Propinsi Papua Barat Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengakuan, Pelindungan, Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Dan Wilayah Adat Di Provinsi Papua Barat yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Fakfak Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pengakuan, Perlindungan Dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Mbaham Matta).

Sementara Keputusan Kepala daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final. Apabila kita berbicara tentang efektifitas hukum kaitannya dengan perda yang berfungsi sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah maka tidak terlepas teori efektifitas hukum yang dicetuskan oleh Hans Kelsen, maka masyarakat adat akan menaati hal-hal yang menjadi hukum adat setempat dikarenakan hal-hal yang mengatur secara khusus masyarakat adat telah diatur secara baik dan masuk didalam hierarki peraturan perundang-undangan.

5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah.

Secara yuridis formal, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan kedudukan Perda sebagai produk hukum yang paling rendah tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perda merupakan bentuk hukum yang memberikan ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri. Dalam UUD 1945 wewenang mengatur dan mengurus urusan daerah dilakukan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*mewedeberwind*). Tujuan dari pengaturan ini untuk menjamin adanya kemandirian daerah dalam mengatur rumah tangganya.

Sekalipun ketentuan dalam perda terkait urusan yang telah diserahkan kepada daerah, tetapi tidak berarti dalam pembentukannya pemerintah daerah dapat menyusun perda secara bebas tanpa sesuai dengan kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks ini Bagir Manan menegaskan bahwa:

“Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat perda yang terlepas dari sistem peraturan perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional. Pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah bukan sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan”⁴.

⁴ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat daerah*, Pusat penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, halm. 8 dikutip oleh

Sehingga meskipun ketentuan dalam perda terkait dengan urusan yang telah diserahkan kepada daerah, tetapi tidak berarti dalam pembentukannya daerah dapat menyusun secara bebas muatan suatu perda. Implisitnya, kemandirian dalam mengurus rumah tangga melalui desentralisasi kewenangan bukan berarti pemerintah daerah terlepas dari aspek pengawasan pusat terkait produk hukum perda yang dibentuknya, jenjang pengawasan inilah yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kewenangan gubernur dalam hal ini Gubernur Papua Barat terhadap Perda-perda Kabupaten/Kota.

6. Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Peraturan Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mencabut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak banyak berubah dalam kaitan dengan pengaturan kedudukan perda, hanya menegaskan jalur hierarki antara perda Provinsi dengan perda Kabupaten/kota. Artinya dalam konteks negara kesatuan yang menggambarkan susunan negara yang dibagi atas secara berjenjang sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 maka konsekuensinya perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan perda Provinsi demikian seterusnya secara berjenjang hingga tingkat lebih tinggi. Maksud

yang demikian inipun dijelaskan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 bahwa hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin menguatkan fungsi hierarki peraturan perundang-undangan karena setiap pembentukan perda harus dilakukan melalui proses perencanaan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara posisi gubernur disebutkan pada Pasal 91 ayat (1) bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 87 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 menyebutkan Gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah.

Kewenangan Gubernur sesungguhnya terdiri dari fasilitasi, evaluasi, verifikasi dan klarifikasi. Dengan adanya kejelasan kedudukan perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan maka diharapkan pembentukannya dapat terarah karena dibentuk berdasarkan dua sumber kewenangan, yakni atribusi atau delegasi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD dan Undang-undang.

Sementara itu yang dimaksudkan dengan delegasi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Oleh karena itu dapat diartikan bahwa kewenangan yang dimaksud adalah hak untuk melakukan sesuatu tindakan dalam batas-batas tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan dasar utama untuk setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkat pemerintahan. Tanpa adanya dasar kewenangan yang sah maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

7. Tahapan Verifikasi Hasil Fasilitasi Sebelum Pemberian Nomor Register Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembahasan tahap verifikasi semula diatur dalam Pasal 52 dan Pasal 61 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2018 yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 52

Materi muatan peraturan DPRD provinsi tentang tata beracara di badan kehormatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 paling sedikit memuat:

- a. ketentuan umum;
- b. materi dan tata cara pengaduan;
- c. penjadwalan rapat dan sidang;
- d. verifikasi, meliputi: 1) sidang verifikasi; 2) pembuktian; 3) verifikasi terhadap pimpinan dan/atau anggota badan kehormatan; 4) alat bukti; dan 5) pembelaan;
- e. keputusan;
- f. pelaksanaan keputusan; dan
- g. ketentuan penutup.

Pasal 61:

- (2) Keputusan badan kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau peraturan DPRD tentang kode etik

Kemudian pada saat disahkannya dan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 sebagai perubahan dari Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ada perubahan yang signifikan dimana tahap verifikasi dikategorikan sebagai bagian dari kewenangan Gubernur sebagaimana disebutkan dalam Pasal I angka 30, dinyatakan bahwa Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil Fasilitasi dengan rancangan Perda sebelum diberikan Noreg.

Tahapan dan mekanisme tertuang dalam Pasal 101 ayat (5) dan ayat (6) berbunyi:

- (5) Menteri melalui Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam memberikan Noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), melakukan Verifikasi terhadap rancangan Perda yang telah dilakukan penyempurnaan.
- (6) Dalam hal Verifikasi menyatakan bahwa rancangan Perda tidak sesuai dengan hasil Evaluasi dan hasil Fasilitasi, rancangan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak diberikan Noreg.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa verifikasi adalah untuk membandingkan hasil fasilitasi sebelum diberikan noreg perda. Sehingga tahapan Verifikasi ini merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan dengan kewenangan gubernur lainnya.