

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia digunakan atau diberlakukan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya serta otonomi nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan prinsip otonomi yang nyata yaitu prinsip otonomi dimana untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Menurut pengertian prinsip otonomi yang nyata tentunya, tentunya isi dan jenis otonomi untuk setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya karena masing-masing daerah mempunyai kekhasan kultur dan karakter daerah sendiri sendiri. Melalui prinsip-prinsip otonomi tersebut, diharapkan daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keaneka-ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pemerintahan Daerah), mengisyaratkan perlu dilakukannya penyesuaian kewenangan Pemerintah Daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Otonomi daerah sebagaimana sebelumnya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah mulai dilaksanakan sejak tanggal 1 Januari 2000, sejak saat tersebut, wacana otonomi daerah muncul ke permukaan sebagai permasalahan baru yang perlu pula memperoleh solusi baru. Sejalan dengan perkembangan politik dalam era reformasi serta sekaligus sebagai pelaksanaan terhadap UUD 45 yang di dalamnya disebutkan

bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Menurut Mardiasmo, otonomi (autonomy) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomos* berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and is actual independence*. Sedangkan menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka terdapat 2 (dua) pandangan yang menjiwai makna otonomi, yaitu: pertama, *legal self sufficiency* dan yang kedua, adalah *actual independence*.

Berdasarkan pada pemahaman otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah bagi pembangunan regional adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah, yang dalam penyelenggaraannya lebih memberikan tekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah.²

Sehubungan dengan konsekuensi adanya otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menyusun/membuat peraturan dalam rangka menyelenggarakan urusan Pemerinta Daerah. Yang

¹ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm.37.

² Anjar Nugroho, *Kekuasaan Legislatif Dalam Pemikiran Politik Islam*, Kompas, edisi, 27 Juli 2007.

mana berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pemerintahan Daerah), dinyatakan bahwa “Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”.

Apabila dikaitkan dengan pasal tersebut di atas, Peraturan Daerah yang boleh dibuat oleh Pemerintah Daerah segala hal-hal yang hanya berkaitan dengan kewenangan yang dimilikinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 12, Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sementara itu Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: 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. Sementara itu, Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, kewenangan penetapan Perda dilakukan Kepala Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Tentu apabila dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka substansi atau materi muatan perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Praktek yang terjadi, Kementerian Dalam Negeri membatalkan 920 peraturan bermasalah, mayoritas berupa peraturan daerah yang menghambat investasi dan menciptakan intoleransi dan diskriminasi. Kemendagri menargetkan, 3.000 perda serupa dibatalkan pada Juni 2016. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo, mengatakan regulasi yang telah dibatalkan itu antara lain berupa 105 peraturan/keputusan mendagri, 140 peraturan daerah (perda) provinsi dan peraturan gubernur, serta 675 perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota. Dia menekankan, deregulasi oleh Kemendagri tidak hanya akan berhenti di sini. Direncanakan hingga awal Juni 2016, total akan ada lebih kurang 3.000 perda yang dibatalkan.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri Sumarsono mengatakan, perda yang dibatalkan adalah perda yang normanya bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan/keputusan menteri. Banyak di antaranya, perda yang menciptakan intoleransi dan bersifat diskriminatif. Selain itu, perda yang dibatalkan mencakup juga perda yang normanya tidak menciptakan iklim investasi yang baik. Ini mencakup perda yang di dalamnya mengatur tentang pungutan dari investor yang melebihi aturan dan perda yang membuat proses perizinan menjadi berbelit-belit.³

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas suatu permasalahan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul: **“BENTUK DAN MEKANISME PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH PEMERINTAH PUSAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2015 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Penelitian tersebut di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai Identifikasi Masalah, yaitu sebagai berikut :

³ <http://www.tjahjokumolo.com/2016/04/920-peraturan-dicabut/>, dikutip Tanggal 17 Mei 2016.

1. Bagaimanakah bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah?
2. Permasalahan-permasalahan apa yang terjadi berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah serta bagaimana seharusnya Peraturan Daerah yang sesuai dengan pelaksanaan otonomi Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.
2. Permasalahan-permasalahan apa yang terjadi berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah serta bagaimana seharusnya Peraturan Daerah yang sesuai dengan pelaksanaan otonomi Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Melalui bagian ini selanjutnya dapat ditentukan bahwa kegunaan penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu Hukum, Hukum Tata Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Perundang-Undangan serta perangkat hukum lain yang berkaitan dengan mengetahui dan mengkaji bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Skripsi ini diharapkan memberikan suatu masukan kepada kalangan Kepolisian khususnya pengemban tugas Bidhumas terkait dengan tugas dan fungsi Bidhumas Polda Jabar.
- b. Skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan. Khususnya kalangan Fakultas Hukum Unpas dan perguruan tinggi lainnya serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang mengetahui dan mengkaji bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

E. Kerangka Pemikiran

Tujuan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara tersebut perlu adanya dukungan dari program pembangunan yang akan menjadi tugas dari negara yang terbagi-bagi dalam kewenangan atau tugas dari instansi-instansi pemerintah baik departemen maupun lembaga non departemen. Semua program dan kewenangan menjalankannya dalam negara hukum harus didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan yang pada hirarkhi yang mendasar harus dituangkan dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 diatur bahwa “ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian, berdasarkan Pasal 236 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa :

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus dilakukan

berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut diantaranya meliputi : kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Oleh karena peraturan daerah termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan, maka asas pembentukannya pun berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas.

A. Hamid S. Attamimi, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut, yaitu: asas-asas yang formal meliputi :asas tujuan yang jelas; asas organ/lembaga yang tepat; asas perlunya pengaturan; asas dapat dilaksanakan; dan asas consensus. Sedangkan asas-asas yang material meliputi : asas terminologi dan sistematika yang benar; asas yang dapat di kenali; asas perlakuan yang samadalam hukum; dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual. Selanjutnya, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut asas-asas tersebut secara berurutan dapat disusun sebagai: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara berdasar hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi; dan asas-asas lainnya.⁴

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :

⁴ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 196.

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma)
- b. Norma Fundamental negara yang juga tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma)
- c. Asas-asas lainnya, yaitu:
 - (1) Asas-asas Negara Berdasarkan Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum
 - (2) Asas-asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga: Asas tujuan yang jelas; Asas perlunya pengaturan; Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat; Asas dapatnya dilaksanakan; Asas dapatnya dikenali; Asas perlakuan yang sama dalam hukum; Asas kepastian hukum; dan Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu

Terkait dengan pengawasan, dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.⁵ Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk

⁵ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 2.

memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Selanjutnya, menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.⁶

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁷ Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”⁸ selanjutnya, menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan :”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.”⁹kemudian, menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah Pengukuran dan

⁶ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80.

⁷ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

⁸ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18

⁹ Sujanto, *Op.Cit*, hlm..13.

pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.¹⁰

Jadi, dalam hal ini pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

Kaitannya dengan pengawasan pembentukan Perda oleh Pemerintah Pusat, dalam Undang-Undang Pemerintah daerah tidak mengatur secara eksplisit tentang bentuk dan mekanisme pengawasan Perda, namun yang ada hanya sebatas sistem administrasi yang bersifat preventif yaitu evaluasi sebelum perda tersebut ditetapkan, aturan tersebut diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Pemerintahan daerah, yaitu:

¹⁰ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 39.

- 1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tataruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- 2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
- 3) Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
- 4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang; dan

- 5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam menyusun skripsi ini dilakukan dengan cara *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan permasalahan yang ada kemudian menganalisisnya dengan menggunakan bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD 1945, Peraturan Dasar, mencakup diantaranya Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan perundang-undangan, Bahan hukum yang tidak ikodifikasikan, seperti hukum adat, Yurisprudensi, Traktat, Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan UU, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya, dan bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

2. Metode Pendekatan ¹¹

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder yaitu asas-asas yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bentuk dan mekanisme pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

3. Tahap Penelitian

Sehubungan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan merupakan tahap penelitian utama, sedangkan penelitian lapangan merupakan hanya bersifat penunjang terhadap data kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan pendekatan yuridis normatif. Teknik pengumpulan data ini dilakukan melalui data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi dan lain-lain serta penelitian lapangan melalui observasi dan wawancara.

5. Analisis Data

Proses penelitian ini, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data diperoleh kemudian disusun secara sistematis, untuk mencapai kejelasan masalah tentang bentuk dan mekanisme

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

pengawasan pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian merupakan pendukung dalam melengkapi data. dilaksanakan pada: Lokasi Kepustakaan, yang meliputi :Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung; dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung; Lokasi Lapangan, yaitu: Kantor Pemda Kota Bandung