

**WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
DAN KOTA DI PROVINSI GORONTALO**

**(Diskresi Dalam Pemberian Nomor Register Ranperda APBD
Kabupaten Boalemo Tahun 2019)**

OLEH

ISWAN KASIM
NIM : H.11.17.071

Skripsi

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum



**PROGRAM STRATA SATU (S-1)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO
2021**

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING
WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
DAN KOTA DI PROVINSI GORONTALO
(Diskresi Dalam Pemberian Nomor Register Ranperda APBD
Kabupaten Boalemo Tahun 2019)

OLEH

ISWAN KASIM
NIM : H.11.17.071

Skripsi

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

Disetujui oleh Tim Pembimbing
Pada Tanggal, 20 April 2021

Menyetujui,

Pembimbing I

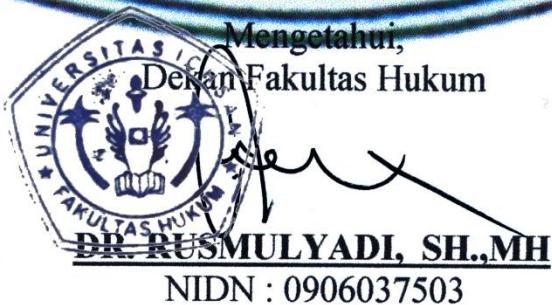
Dr. Kindom Makkulawuzar, S.H.I., M.H.
NIDN. 0925108302

Pembimbing II

Mawardi De La Cruz, S.H., M.H.
NIDN. 0925048103

LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI
WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN DAN
KOTA DI PROVINSI GORONTALO
(Diskresi Dalam Pemberian Nomor Register Ranperda APBD
Kab. Boalemo Tahun 2019)

OLEH:
ISWAN KASIM
NIM :H.11.17.071



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Iswan Kasim**
NIM : **H.11.17.071**
Konsetrasi : **Hukum Tata Negara**
Program Studi : **Ilmu Hukum**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Skripsi ini berjudul **WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI GORONTALO (DISKRESI DALAM PEMBERIAN NOMOR REGISTER TENTANG APBD KABUPATEN BOALEMO TAHUN 2019)** adalah benar-benar asli merupakan karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar sarjana baik di Universitas Ichsan Gorontalo maupun Perguruan Tinggi Lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, rumusan dan penelitian sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dan saran pembimbing dan penguji pada saat seminar proposal dan ujian Skripsi ini.
3. Dalam Skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan oang lain kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan di sebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terbukti pernyataan yang saya buat tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan Skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Gorontalo, 20 April 2021
Yang Membuat Pernyataan



ISWAN KASIM

NIM. H.11.17.071

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan Judul ‘*Wewenang Gubernur dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Gorontalo (Diskresi Dalam Pemberian Nomor Register Ranperda APBD Kabupaten Boalemo Tahun 2019)*”, sesuai dengan yang direncanakan.

Penulisan Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Strata Satu pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo, disisi lain tujuan penulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan Penjelasan secara mendalam dan menyeluruh terkait Pembentukan Perda Kabupaten/kota khusunya kewenangan gubernur dalam proses pengawasan Perda Kabupaten/Kota.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, Penulisan Skripsi ini tidak dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih kepada :

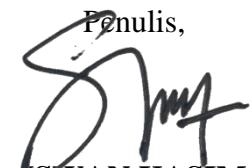
1. Bapak Muhammad Ichsan Gaffar, S.AK., M.Ak Selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (YPIPT) Ichsan Gorontalo.
2. Bapak Dr. Hi. Gafar Latjoke, M.Si selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo beserta jajaran rektorat.
3. Bapak Dr. Rusbulyadi, S.H., M.H. Selaku Dekan di Fakultas Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.

4. Bapak Saharuddin, S.H. M.H. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo
5. Bapak Suardi Rais, S.H. M.H Selaku Wakil Dekan II Fakultas Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
6. Bapak Jupri, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
7. Ibu Dr. Hijrah Lahaling, S.H.I., M.H. Selaku Kepala Program Studi Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo beserta jajaran Prodi Ilmu Hukum.
8. Bapak Dr. Kindom Makkulawuzar, S.H.I., M.H. Selaku Pembimbing I, yang telah membimbing penulis selama mengerjakan penelitian.
9. Bapak Mawardi De La Crus, S.H., M.H. Selaku Pembimbing II, yang telah membimbing penulis selama mengerjakan penelitian.
10. Bapak Haritsa, S.H., M.H. Selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.
11. Bapak Ridwan Hemeto, S.H., M.M. Selaku Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Gorontalo beserta Jajarannya yang telah membantu penulis selama pengambilan data dan bahan hukum dilapangan.
12. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo yang telah mendidik dan membimbing penulis dalam mengerjakan penelitian ini.
13. Kepada ayah, ibu, Istri dan Anak-anak serta keluarga yang telah mendukung penulis selama proses perkuliahan.
14. Ibu Karmila Monoarfa dan Bapak Kasim, S.T. yang telah membantu penulis baik moril maupun materil dalam Penyusunan Proposal dan Skripsi.

15. Teman-teman Fakultas Hukum angkatan 2017 yang telah membantu dan mendukung penulis selama perkuliahan.
16. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah membantu baik moril maupun materil dalam menyelesaikan penelitian ini.

Saran dan kritik, penulis harapkan dari dewan penguji dan semua pihak guna penyempurnaan penyusunan Skripsi ini. Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Gorontalo, 20 April 2021

Penulis,

SWAN KASIM
NIM. H.11.17.071

ABSTRACT

ISWAN KASIM. H1117071. THE GOVERNOR'S AUTHORITY IN THE ESTABLISHMENT OF DISTRICT/MUNICIPAL LOCAL REGULATION IN GORONTALO PROVINCE (A DISCRETION OF REGISTRATION NUMBER REGARDING TO BOALEMO DISTRICT'S LOCAL GOVERNMENT BUDGET IN 2019)

The objectives of the study are to (1) identify the procedure for issuing the registration number of local regulation draft regarding the local government budget, and (2) identify the juridical review on Governor's Decree that against the laws and regulations from a discretion aspect. The study employs normative/library research method by researching secondary sources of law which are compiled systematically and thoroughly that lead to conclusions in response to the problem being studied. The study discusses the procedure for issuing registration number regulated in Law Number 23/2014 regarding local government and Ministry of Home Affairs Regulation Number 120/2018 regarding the amendment to Ministry of Home Affairs Regulation Number 80/2015 regarding the establishment of local law product. A local government regulation draft cannot be established as local regulation without the registration number. In terms of discretion, the governor's act against the Laws and Regulations in issuing the registration number of local regulation draft regarding the local government budget that juridically based on the scope included in the definition of discretion in Law Number 30/2014 where the law provides the option, absent, incomplete or unclear, and/or administration stagnancy, is formally not accomplished. The failure of the juridical review will have legal consequences and administrative sanction whenever there are findings of misuse of local budget management by the Boalemo district government concerning the evaluation outcome that is not being followed up.

Keywords: authority, registration number, discretion, local regulation, local government budget.

ABSTRAK

ISWAN KASIM. H.11.17.071. WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI GORONTALO (DISKRESI DALAM PEMBERIAN NOMOR REGISTER TENTANG APBD KABUPATEN BOALEMO PADA TAHUN 2019)

Tujuan Penelitian ini untuk (1) Mengetahui Prosedur Penerbitan Nomor Register Ranperda tentang APBD; (2) Mengetahui tinjauan yuridis terhadap Keputusan/Tindakan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan dalam aspek Diskresi. Metode Penelitian ini menggunakan Penelitian Normatif/Penelitian kepustakaan. metode ini dilakukan dengan meneliti bahan hukum sekunder yang disusun secara sistematis dan cermat sehingga dihasilkan konklusi untuk menjawab masalah yang diteliti. Pembahasan Penelitian terkait prosedur penerbitan Nomor Register diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tanpa Nomor Register sebuah Rancangan Perda tidak dapat ditetapkan menjadi Perda. Dari aspek Diskresi, Tindakan gubernur yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dalam menerbitkan Nomor Register Ranperda APBD, bahwa secara yudiris unsur-unsur dalam pengertian diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yakni peraturan memberikan pilihan, peraturan tidak mengatur, peraturan tidak lengkap/tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, tidak terpenuhi secara formal. Tidak terpenuhinya aspek yuridis ini akan berakibat hukum dan sanksi administrasi apabila terdapat temuan penyelahgunaan pengelolaan APBD (Korupsi) oleh pemerintah Kabupaten Boalemo terhadap hasil evaluasi yang tidak ditindaklanjuti.

Kata kunci : Wewenang, Nomor Register, Diskresi, Peraturan Daerah, APBD..

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRACT	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	12
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	14
2.2. Teori Kewenangan	18
2.2.1 Pengertian Wewenang	18
2.2.2 Wewenang Pemerintah Daerah	21
2.3. Teori Pengawasan	25
2.4. Konsep Diskresi	28
2.5 Konsep Peraturan Daerah	33
2.6 Konsep Evaluasi dan Nomor Register Rancangan Perda	35

2.6 Konsep Evaluasi dan Nomor Register Rancangan Perda	35
2.6.1 Evaluasi Rancangan Perda	35
2.6.2 Nomor Register Rancangan Perda	36
2.7 Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	38
2.8 Kerangka Pikir	41
2.9 Definisi Operasional	42
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Jenis Penelitian	43
3.2. Objek Penelitian	44
3.3. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	44
3.4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	45
3.5.Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	46
3.6.Teknik Analisis Bahan Hukum.....	47
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1. Proses Pemberian Nomor Register Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD menurut Peraturan Perundang-Undangan	48
4.1.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	48
4.1.2 Evaluasi dan Nomor Register	51
4.2. Ketentuan Yuridis Terhadap tindakan Gubernur Dalam Pemberian Nomor Register Ranperda APBD yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dari aspek Diksresi	61
4.2.1 Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pilihan ...	64
4.2.2 Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur	65

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan	71
5.2. Saran	72

DAFTAR PUSTAKA	73
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia merupakan negara dengan keragaman dan kearifan lokal yang berbeda-beda dan terdiri atas pulau-pulau yang kesemuanya disatukan oleh Norma Hukum berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD RI 1945 bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Bentuk negara kesatuan yang dianut oleh bangsa Indonesia memberikan dampak bahwa hanya ada satu pemerintahan yang sah dan mengakui satu hukum yakni hukum nasional yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia.² Menurut kusnadi dan Harmaily bahwa negara kesatuan merupakan negara yang terdiri satu negara saja dan tidak mengenal adanya negara dalam negara seperti bentuk negara federal.³

Konsekeansi bentuk negara kesatuan yang dianut bangsa Indonesia, menjadikan pemerintahan pusat harus melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintahan daerah. Dalam lingkup ketatanegaraan hal ini dikenal dengan Desentralisasi, yang artinya pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah Provinsi dan kabupaten serta kota untuk mengurus daerah yang menjadi

¹UUD NRI Tahun 1945

²Sukardi, 2016. *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Gentha Publishing, hal. 1

³Muhammad Kusnadi dan Harmaili Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet-5, Jakarta: Sinar Bhakti, hal. 249

wilayah pemerintahannya masing-masing. Desentralisasi merupakan suatu sistem atau cara guna mewujudkan asas demokrasi dengan membuka ruang bagi rakyat untuk ikut serta berpartisi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan hal tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom sebagaimana dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 diserahkan sebagian urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk desentralisasi. Kewenangan desentralisasi yang diberikan kepada daerah salah satunya Hak untuk membentuk perda dan peraturan lain untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan,⁴ ketentuan tersebut diatur Pasal 18 Ayat (6)

Hak membentuk perda untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan oleh UUD NRI tahun 1945 kepada daerah bukan berarti bahwa pemerintah daerah dapat dengan bebas membentuk Perda yang dapat bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sebagaimana hierarki dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk menjabarkan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka dibentuklah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang salah satunya mengatur perihal mekanisme dan pengawasan produk hukum daerah. ketentuan mekanisme dan pengawasan produk hukum daerah diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana melalui Permendegari

⁴UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

RI Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri RI Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah.

Adapun nilai dasar otonomi daerah yang terkandung dalam UU No. 23 tahun 2014 dan Permendagri RI No, 120 Tahun 2018 diaktualisasikan dalam bentuk penyelenggaraan kewenangan oleh pemerintah daerah dalam batas-batas Kedaulatan sebagai bentuk negara kesatuan republik Indonesia. Dalam lingkup ini pelaksanaan desentralisasi diselenggarakan dengan pola pendeklasian sebagian kekuasaan/kewenangan pemerintah pusat kepada daerah, dalam konteks ini terdapat dua bagian penting dalam penyelenggaraan asas desentralisasi yakni *pertama*, pembentukan daerah otonom dan kedua legalitas kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri hal-hal tertentu urusan pemerintahnya.⁵ Dalam pola desentralisasi, pemerintah pusat juga memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan atau tindakan atas inisiatif sendiri guna pemenuhan kebutuhan daerah dan masyarakat diwilayahnya. Namun urusan yang berkaitan dengan kepentingan negara dalam rangka pencapaian tujuannya, dalam pemberian kebebasan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom tergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan masih adanya pengawasan oleh pemerintah pusat dalam bentuk prevensi yakni pemberlakukan pengesahan terlebih dahulu oleh pemerintah pusat sebelum

⁵HAW. Widjaja, 2006. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Perdasa, hal. 49

Produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah berlaku dan menjadi peraturan.⁶

Mencermati hal diatas, Dalam konteks pengawasan produk hukum daerah dikenal dalam tiga bentuk pengawasan yakni pengawasan Preventif, Reprensif dan pengawasan Umum. Pengawasan umum secara teknis pengawasan bagi pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh Mendagri, dan pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Adapun pengawasan preventif diartikan bahwa setiap produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah sebelum diberlakukan perlu mendapatkan pengesahan dari Mendagri untuk produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi dan Perda tertentu untuk kabupaten/kota dan Pengesahan dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Produk hukum kabupaten/kota. Untuk pengawasan Represif dilakukan dalam bentuk penangguhan dan pembatalan Produk Hukum Daerah, kewenangan ini diberikan kepada Mendagri untuk Produk Hukum Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga diberikan kewenang pengawasan represif untuk produk hukum kabupaten/kota.

UU No. 23 Tahun 2014 dan Pemendagri No. 120 tahun 2018 berlaku dua bentuk pengawasan yakni pengawasan bentuk Prepentif dan pengawasan represif. Pengawasan Preventif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut yakni dengan pola evaluasi dan fasilitasi

⁶R. Abdoel Djamali, 2007. *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Perdasa, hal. 90

rancangan Produk hukum daerah. Evaluasi dan fasilitasi dalam bentuk rekomendasi oleh pejabat berwenang menjadi acuan dalam pembentukan produk hukum daerah dengan melakukan penyempurnaan Produk hukum Daerah yang dibentuk. Untuk evaluasi dan fasilitasi Produk Hukum Daerah Provinsi dan Produk Hukum Daerah tertentu kabupaten/kota menjadi kewenangan Mendagri sedangkan Produk Hukum Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pengawasan dalam bentuk reprensif dilakukan dalam bentuk pembatalan produk hukum daerah yang materi muatannya bertentangan dengan Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kesesilaan dan kepentingan umum. Kewenangan pembatalan produk hukum daerah ini menjadi kewenangan Mendagri Untuk produk hukum daerah Provinsi dan Kab/Kota dan Gubernur untuk produk hukum kabupaten/kota.

Terkait kewenangan Pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Mendagri dan Gubernur berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam pembatalan Perda kabupaten/kota.sebagiamana diatur dalam pasal 251 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁷ kemudian diperkuat lagi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Provinsi.⁸

⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 terkait kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang kewenangan pembatalan Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri.

Atas dasar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemerintah pusat memperkuat regulasi pengawasan (*Executive Preview*) dalam bentuk Evaluasi/fasilitasi dan Pemberian Nomor Register Rancangan Perda.

Konteks pengawasan preventif peraturan daerah yang akan dibentuk oleh kabupaten/kota, gubernur diberikan tugas untuk melakukan evaluasi Ranperda Kabupaten/Kota. Ketentuan evaluasi Ranperda diatur dalam Pasal 245 ayat (3) dinyatakan:

Ranperda kab/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, retribusi daerah, pajak daerah, dan tata ruang daerah wajib mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati atau walikota.⁹

Selanjutnya kewenangan pengawasan dalam bentuk Pemberian Nomor Register Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur disebutkan dalam, UU No. 23 tahun 2014:

Pasal 242 ayat (5) :

Menteri memberikan nomor register rancangan perda Provinsi dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Perda diterima.¹⁰

Pasal 243 ayat (1)

Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.¹¹

Pasal 243 ayat (3)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.¹²

⁹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ibid.

¹¹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²Ibid.

Ketentuan Pasal 245 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 yang memberikan wewenang gubernur dalam menerbitkan nomor register untuk Ranperda Kab/kota dan adanya konsekuensi Ranperda tidak dapat ditetapkan menjadi Perda apabila belum mendapatkan nomor register (vide pasal 243 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014) menjadikan wewenang gubernur dalam menentukan ranperda menjadi Perda sangat besar. Meskipun DPRD dan Bupati/walikota telah menetapkan dan menyetujui bersama Ranperda tersebut namun Gubenur dapat membatalkan keputusan bersama penetapan Ranperda yang telah ditetapkan dan disetujui bersama DPRD dan Kepala Daerah dengan tidak menerbitkan Nomor Register. hal ini dilakukan gubernur apabila evaluasi gubernur tidak ditindaklanjuti oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Sesuai amanat ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 dalam pasal 243 ayat (3), maka Mendagri menerbitkan Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ketentuan Pemberian nomor Register Rancangan Perda Kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Permdagri bahwa :

Pasal 101 ayat (3) :

Bupati/Walikota mengajukan permohonan Noreg kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan Perda yang dilakukan evaluasi dan fasilitasi.¹³

¹³Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pasal 101 ayat (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.¹⁴

Pasal 101 ayat (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.¹⁵

Mencermati ketentuan tersebut diatas, peneliti mendapatkan permasalahan dilapangan pada Tahun 2019 Pemerintah Daerah Kabupaten Boalemo mengajukan Evaluasi Rancangan Perda APBD Tahun Anggaran 2020, setelah dilakukan evaluasi oleh Tim Asistensi Pemerintah Daerah (TAPD) Provinsi Gorontalo, hasil Evaluasi tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 399/29/XIII/2019 tentang tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boalemo tentang APBD Tahun Anggaran 2020 dan Ranperbub Boalemo tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2020 yang ditetapkan pada Tanggal 24 Desember 2019 dalam SK Evaluasi tersebut terdapat beberapa Item yang wajib ditindak lanjuti dan Pada Tanggal 28 Desember 2019 Pemerintah Kabupaten Boalemo mengajukan penerbitan Nomor Register dan surat persetujuan bersama DPRD Kabupaten Boalemo dengan melampirkan hasil tindak lanjut evaluasi gubernur. Sebelum diterbitkan Nomor Register Pemerintah Provinsi melalui TAPD terlebih dahulu melakukan verifikasi terhadap tindak lanjut SK Evaluasi Gubernur yang telah disempurnakan oleh

¹⁴Ibid.

¹⁵Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pemerintah Kabupaten Boalemo. Hasil verifikasi ternyata terdapat satu item dalam SK Evaluasi Gubernur yang tidak ditindak lanjuti oleh Pemerintah Kabupaten yakni :

Khusus untuk Belanja modal jalan Irigasi dan Jaringan pengadaan jalan yang terdapat pada program peningkatan pertanian/perkebunan atau kegiatan penyediaan saran produksi pertanian/perkebunan sebesar Rp. 48.698.000.000 bukan merupakan tugas pokok dan fungsi dinas pertanian sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, harus dialihkan ke perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi dibidang Infrastruktur dan bukan kewenangan sesuai lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶

Penganggaran sarana dalam urusan dipindahkan ke Dinas Pekerjaan Umum berdasarkan Peraturan Bupati Boalemo tentang Penjabaran Rancangan APBD tahun 2020. Anggaran tersebut dipecah-pecah menjadi Paket-paket penunjukkan langsung senilai kurang dari Rp. 200.000.000/masing-masing paket. Pemaketan ini harus tidak dalam rangka memecah pengadaan barang/jasa menjadi beberapa paket dengan maksud menghindari tender/selseksi.¹⁷

Atas temuan tersebut maka, pemerintah Provinsi melakukan koordinasi perihal point yang tidak ditindak lanjuti sehingga nomor register tidak dapat diterbitkan. Pada tanggal 31 Desember 2019 sebagai batas akhir penetapan Ranperda APBD TA. 2020, Pemerintah Kabupaten Boalemo melakukan pertemuan bersama TAPD Provinsi Gorontalo untuk mengklarifikasi terkait item yang tidak ditindaklanjuti. Pada tahap klarifikasi pemerintah kabupaten Boalemo menyatakan bahwa anggaran tersebut dipecah untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan jalan usaha tani jika paket tersebut disatukan maka akan melalui proses tender yang

¹⁶Lampiran SK Gubernur Gorontalo No. 399/29/XII/2019 Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boalemo Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020 Dan Rancangan Peraturan Bupati Boalemo Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020

¹⁷Ibid.

membutuhkan waktu serta hanya dapat dimenangkan oleh salah satu perusahaan yang pada akhirnya akan mempengaruhi waktu pelaksanaan pekerjaan dan jalan usaha tani ini sangat dibutuhkan segera oleh Petani. Pemerintah Kabupaten Boalemo akan bertanggungjawab terhadap konsekuensi jika terjadi permasalahan hukum.¹⁸

Mencermati alasan tersebut Tim TAPD melakukan konsultasi kepada gubernur, Tim TAPD memberikan pertimbangan bahwa :¹⁹

1. Pemerintah Kabupaten Boalemo akan bertanggungjawab penuh jika terjadi permasalahan Hukum dalam pelaksanaan kegiatan;
2. Ranperda APBD harus sudah ditetapkan dan diundangkan oleh Pemerintah Kabupaten Boalemo Pada hari ini Tanggal 31 Desember 2019.
3. Apabila Ranperda APBD tidak ditetapkan tepat pada tanggal 31 Desember 2019 maka pemerintah Kab. Boalemo akan mendapatkan sanksi pemotongan Dana Tranfer Umum oleh Pemerintah Pusat dan penundaan pembayaran gaji dan tunjangan bagi anggota DPRD selama 6 bulan.
4. Akibat yang dapat ditimbulkan maka roda pemerintahan di kabupaten Boalemo tidak akan berjalan maksimal disebabkan rencana APBD Tahun anggaran 2020 tidak ditetapkan dan juga berakibat pada terhambatnya program peningkatan kesejahteraan rakyat.

¹⁸Diskusi dengan Ferry Rezky, S.H. selaku Kepala Sub Bagian Produk Hukum Pengaturan, Tanggal 1 Maret 2021, di Ruang Biro Hukum Setda Provinsi Gorontlao.

¹⁹Diskusi dengan Ferry Rezky, S.H. selaku Kepala Sub Bagian Produk Hukum Pengaturan, Tanggal 1 Maret 2021, di Ruang Biro Hukum Setda Provinsi Gorontlao.

Atas pertimbangan tersebut maka, pada tahun 2019 Gubernur memberikan persetujuan untuk menerbitkan nomor register Ranperda tentang APBD Kabupaten Boalemo Tahun Anggaran 2020.

Tindakan Gubernur Gorontalo dalam menerbitkan nomor register diatas tentunya berdampak pada terlanggaranya ketentuan Pasal 101 ayat (6) Permendagri No. 120 Tahun 2018

Jika Negara Hukum menganut Asas Legalitas maka tentunya tindakan gubernur tidak dapat dibenarkan. Namun pada aspek administrasi pemerintahan, dalam keadaan tertentu/mendesak pejabat pemerintahan berwenang atau penyelenggara negara lainnya dapat mengadakan atau tidak mengadakan perbuatan nyata dalam rangka melancarkan penyelenggaraan pemerintahannya. hal ini dikenal dengan Diskresi. Pengertian diskresi sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 9 bahwa :

Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.²⁰

Mencermati pengertian Diskresi diatas dapat peneliti nyatakan bahwa pengambilan keputusan atau tindakan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan hanya dapat dianalisis dari aspek diskresi. keabsahan tindakan tersebut wajib memenuhi salah satu unsur-unsur dalam pengertian diskresi yakni (1) Peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan; (2) Peraturan perundang-undangan tidak mengatur; (3)

²⁰Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan/atau (4) Adanya stagnasi pemerintahan.²¹

Unsur-Unsur dalam pengambilan Diskresi tersebut merupakan pondasi atau landasan utama dalam pengambilan diskresi sehingga sangat penting bagi peneliti untuk mengkaji apakah unsur-unsur tersebut terpenuhi atau tidak dengan melakukan perbandingan dan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan lainnya dalam pemberian nomor register APBD Kabupaten Boalemo. Disamping itu peniliti juga merasa perlu untuk menguraikan proses pemberian nomor register berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses Pemberian Nomor Register Ranperda tentang APBD menurut Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana ketentuan yuridis terhadap tindakan gubernur dalam pemberian nomor register Ranperda APBD yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dari aspek Diksresi?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses pemberian nomor register Rancangan Perda berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan,

²¹Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2. Untuk mengetahui kesesuaian tindakan gubernur dalam pemberian nomor register dalam aspek diskresi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan .

1.4. Manfaat Penelitian

- 1) Manfaat Teoritik.

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan gagasan yang berguna bagi pengembangan ilmu hukum dalam hukum tata negara pada umumnya dan khususnya administrasi pemerintahan dalam pengambilan kebijakan atau tindakan pemerintah dalam pemberian Nomor Register Rancangan Perda.

- 2) Manfaat Praktis

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terhadap kewenangan gubernur dan proses pemberian nomor register Rancangan Peraturan Daerah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat merespon permasalahan yang dikaji, khususnya tindakan Gubernur yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Hasil penelitian ini utamanya dapat memberikan kontribusi dan pandangan para pemerhati hukum administrasi publik, masyarakat dan pemerintah serta menambah pemahaman tentang perkembangan pengetahuan dibidang hukum administrasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Hierarki Peraturan Perundang Undangan

Pembentukan peraturan tertulis (Peraturan Perundang undangan) merupakan norma hukum yang sifatnya umum dan abstrak. Dalam pembentukan peraturan tertulis pada umumnya didasarkan pada dua hal yakni *Pertama*, Pembentukan peraturan tertulis merupakan perintah undang-undang Dasar; *Kedua*, Pembentukan peraturan tertulis dibentuk karena kebutuhan hukum¹

Dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, wajib memperhatikan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, sebagaimana disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.² Konsep dan Teori hierarki peraturan perundang undangan merupakan bagian dalam prinsip hukum yang digunakan di indonesia dimana norma hukum tertulis tersusun secara berjenjang dalam validitas keseluruhan norma hukum yang terbentuk dalam satu kesatuan norma hukum.

Secara historis, Sistem hukum berjenjang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan menjadi rujukan dalam ilmu hukum teori tersebut yakni *Stufenbau Theory*. Menurut Hans Kelsen bahwa Norma Dasar (*Basic Norm/Grundnorm*) adalah norma tertinggi. dalam sistem norma ini tidak

¹ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perihal Undang Undang*, Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 101

² Umbo Rauta, 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Genta Publishing Hal. 65

terdapat lagi pembentukan norma yang diatasnya, namun norm dasar tersebut harus terlebih dahulu di tetapkan oleh masyarakat sebagai *grundnorm* guna menjadi rujukan bagi norma norma yang ada dibawahnya, sehingga *grundnorm* tersebut dapat dikatakan *pre-supposed*.³

Teori yang dianut Hans Kelsen didasarkan pada teori Adolf Merkl yang menyatakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Menurutnya Norma hukum ke atas akan selalu menjadi asas dan sumber norma hukum di atasnya, jika ke bawah maka ia akan menjadi asas dan sumber bagi norma hukum di bawahnya, hal ini menjadikan norma hukum relatif memiliki batas waktu (*rechtskracht*). Masa berlaku suatu norma hukum ditentukan oleh norma hukum diatasnya. Jika norma hukum yang ada diatasnya dihapus atau dicabut, pada hakikatnya norma hukum dibawahnya juga akan terhapus atau tercabut.⁴

Norma dasar yang dianut oleh Adolf Merkl tidak berbeda dengan Norma dasar yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, dimana pemikiran Adolf Merkl bahwa norma dasar yang menjadi sandaran hukum dibawahnya dapat diubah (contohnya amandemen Undang-Undang Dasar yang dijadikan norma hukum tertinggi), sedangkan norma dasar yang dikemukakan oleh Hans Kelsen merupakan sesuatu yang abstrak yang dapat diartikan tidak tertulis dan diberlakukan secara umum. *Groundnorm* tersebut dalam arti

³Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika Hal. 41

⁴Maria Farida Indrati S, 2017. *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius. Hal 41-42

formal dijadikan sebagai landasan untuk semua sumber hukum dan memiliki sifat meta juristic.⁵

Pendapat *Hans Kelsen* tersebut, dielaborasi lagi oleh muridnya yakni *Hans Nawiasky*, dengan *Theorie Von Stufenbau der Rechtsordnung*. Susunan norma Menurut pendapat *Hans Nawiasky* adalah:

1. *Staat sfundamental norm* (Norm Fundamental Negara);
2. *Staats grundgesetz* (Aturan Dasar/asas Negara);
3. *Formell Gesetz* (Undang Undang Formal/Tertulis);
4. *Verordnung En Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonomi).⁶

Lebih lanjut, *basic norm* yang disebutkan *Hans Kelsen* menurut *Hans Nawiasky* bahwa teori *basic norm* dalam satu negara tidak disebut sebagai *staats grundnorm* namun disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm*. *Grundnorm* pada intinya tidak dapat diubah lagi, sedangkan norma tertinggi dapat berubah dengan revolusi atau kudeta.⁷

Teori yang dikemukakan oleh *Nawiasky* selanjutnya oleh A. Hamid S.Attamimi menerapkannya kedalam sistem tata hukum di negara Indonesia. Atas dasar teori tersebut struktur hierarki tata hukum di Indonesia oleh Attami disebutkan sebagai berikut : (1) Pancasila (Pembukaan UUD 1945) sebagai bagian Norma Fundamental Negara; (2) Batang Tubuh UUD Tahun 1945, Tap-MPR, serta Konvensi sebagai bagian dari Aturan Dasar/Asas Negara; (3) Undang-Undang sebagai bagian Undang-Undang

⁵I Gde Pantja Astawa, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni. Hal. 37

⁶Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika Hal. 41.

⁷Ibid, Hal 42

Formal/Tertulis; (4) Dalam susunan hierarki dimulai dari Peraturan Pemerintah, sampai keputusan bupati dan walikota sebagai bagian Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom.⁸

Stufenbau Theory oleh *Kelsen* yang selanjutnya dikembangkan *Nawiasky* dengan *Theorie Von Stufenufbau der Rechtsordnung* yang menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi sampai paling rendah, menjadi dasar dalam sistem peraturan perundang undangan di Indonesia yang dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Adapun Jenis dan Hierarki peraturan perundang undangan sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (1) hierarkinya adalah :⁹

- a) UUD NRI Tahun 1945;
- b) Tap MPR;
- c) UU/Perppu;
- d) PP;
- e) Perpres;
- f) Perda Provinsi; dan
- g) Perda Kabupaten/ Kota

Kekuatan hukum masing-masing peraturan diatas didasarkan atas hierarkinya¹⁰ sebagaimana ditegaskan pada Pasal 7 Ayat (2).

Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1). Peraturan Perundang Undangan lainnya yang juga memiliki kekuatan hukum mengikat disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) diantaranya

⁸Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika Hal. 42.

⁹UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

¹⁰Ibid.

peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan DPRD Kabupaten/Kota, Peraturan Bupati/Walikota, Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat.¹¹

Peraturan sebagaimana diuraikan diatas memiliki kekuatan mengikat jika dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan atau kewenangan yang melekat pada lembaga tersebut.¹² sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2).

Untuk menguji materi UU yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, lembaga yang diberikan kewenangan adalah MK sedangkan untuk peraturan dibawah UU pengujinya menjadi kewenangan MA, hal tersebut diatur dalam Pasal 9.

2.2. Teori Kewenangan

2.2.1. Pengertian Wewenang

Istilah kekuasaan dan kewenangan dari aspek Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN), maknanya beririsan dengan pelaksanaan fungsi dari pemerintahan.

Bagir Manan sebagaimana disadur Ridwan HR. Menuliskan bahwa makna bahasa hukum otoritas tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan Pemerintah hanya divisualisasikan hak bertindak atau tidak bertindak,

¹¹UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹²Ibid.

adapun wewenang memiliki hak serta kewajiban. Hak mewakili kekuatan pemerintahan dalam mengatur urusannya sendiri, namun secara horizontal kewajiban dapat dimaknai bahwa kekuasaan pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya dalam satu tertib ikatan pemerintah dari mandat secara umum.¹³

Dari pendapat tersebut diatas jelas bahwa kekuasaan dan kewenangan memiliki tujuan yang berbeda jika kekuasaan hanya memiliki hak sedangkan kewenangan memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankannya.

Menurut KBBI online, kata wewenang mempunyai makna : (a) Hak serta kekuasaan dalam bertindak; (b) Kewenangan kekuasaan untuk membuat suatu keputusan, memerintah serta menyerahkan seluruh tanggung jawab kepada orang lain; (c) Fungsi yang dapat atau tidak dilaksanakan.¹⁴ Adapun kewenangan mempunyai pengertian : (a) Hak berwenang; (b) Hak serta kekuasaan yang dimiliki untuk bertindak.¹⁵

Menurut Ridwan HR, terkait perbuatan/tindakan hukum yang dapat laksanakan oleh Pemerintahan Pusat, maka dalam teori bahwa kewenangan yang bersumber dari norma hukum dapat diperoleh dengan tiga cara yakni atrribusi, pendeklasian, serta mandat.

¹³Ridwan HR, 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi Cet. 15, Depok: Rajawali Pers, hal.150.

¹⁴<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang> diakses pada tanggal 12 Desember 2020 Pukul 10.15 WITA

¹⁵<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kewenangan> diakses pada tanggal 12 Desember 2020 Pukul 10.35 WITA

Informasi lebih lanjut tentang atrribusi, pendeklegasian, serta mandat, menut H.D. Van Wijk / Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR. menjelaskan bahwa :

(a) *Attribusi* merupakan penyerahan wewenang pemereintahan oleh badan Legislatif kepada organ pemerintah lainnya; (b) *Delegasi* ialah wewenang yang dilimpahkan oleh dari satu badan pemerintah ke badan pemerintah lainnya; (c) *Mandat* dapat timbul saat sebuah badan pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh badan pemerintah lainnya atas nama pembemeri mandat.¹⁶

Salah satu wewenang Gubernur terkait penyelenggaraan produk hukum daerah Kabupaten/Kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2018 yakni Membatalkan Peraturan Bupati/walikota.¹⁷ Pembatalan produk hukum daerah oleh gubernur hanya berlaku untuk Peraturan kepala Daerah bupati/walikota. sedangkan wewenang untuk pembatalan perda telah dihapus karena adanya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam membatalkan perda Kab/Kota. Pada hakekatnya kewenangan pembatalan perda masih ada namun dalam metode yang berbeda yakni pada saat Perda tersebut masih dalam bentuk rancangan perda dengan tidak memberikan nomor register

¹⁶Ridwan HR, 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi Cet. 15, Depok: Rajawali Pers, hal.102.

¹⁷Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat

atas Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

2.2.2. Wewenang Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah (Pemda) disebutkan pada Pasal 1 angka 2 bahwa :

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonom dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁸

Lebih lanjut yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah yakni Kepala Daerah yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dan memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi (Pasal 1 angka 3).¹⁹

Menurut Siswanto Sunamono dalam bukunya UU Pemerintahan Daerah, bahwa unsur OPD merupakan bagian birokrasi yang ada didaerah dalam hal ini kepala badan, Kepala dinas, serta unit kerja pembantu dilingkungan pemda yang dikoordinir oleh Sekretaris.²⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dijalankan berdasarkan asas otoda, yang artinya bahwa hak dan wewenang, serta kewajiban yang ada dilaksanakan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri dan kepentingan umum dengan berdasarkan peraturan perundang-udangan yang berlaku.

¹⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁹Ibid

²⁰Siswanto Sunamo, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.5

Sesuai dengan hal tersebut di atas, maka fungsi yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 diatur mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pembagian urusan dikenal sebagai : (a) Urusan pemerintahan penuh (*absolut*), urusan ini berada dalam yurisdiksi pemerintah pusat; (b) Urusan pemerintahan bersama (*konkuren*) adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota; (c) urusan pemerintahan umum yakni urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kepala pemerintahan (presiden) yang dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dan diikuti dengan pendanaan oleh pemerintah pusat.²¹

Selanjutnya pada Pasal 10 disebutkan untuk Urusan pemerintahan penuh (*absolut*) terdiri atas Politik Luar Negeri, Pertahanan, Kemanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional dan Agama.²²

Pasal 13 ayat (1) Pembagian urusan pemerintahan bersama (*konkuren*) antara pemerintah pusat dan Pemda provinsi serta Pemda kabupaten dan kota dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi, akuntabilitas, dan eksternalitas, serta kepentingan stranas.²³

Lebih lanjut atas dasar prinsip prinsip yang dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) bahwa kriteria dalam urusan pemerintahan pada bagian kewenangan Pemda provinsi yakni gubernur adalah urusan pemerintahan

²¹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²³Ibid.

yang : (1) wilayahnya lintas daerah kabupaten dan kota; (2) penggunaannya lintas daerah kabupaten dan kota; (3) manfaatnya maupun dampak negatif yang timbul dalam lintas daerah kabupaten dan kota; dan/atau (4) penggunaan sumber daya yang lebih efisien jika dilaksanakan oleh Pemda provinsi.²⁴

Untuk pemerintah Kab/kota yang menjadi urusan pemerintahannya sebagaimana disebutkan pada pasal 13 ayat (4) adalah urusan pemerintahan yang: : (1) lokasinya dalam lingkup wilayah daerah kabupaten dan kota; (2) penggunanya dalam daerah kabupaten dan kota; (3) manfaatnya atau menimbulkan dampak negatif hanya dalam lintas daerah kabupaten dan kota; dan/atau (4) penggunaan sumber daya yang lebih efisien jika dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.²⁵

Prinsip otonomi yang dipercayakan kepada pemerintah daerah harus dilandasi oleh gagasan, tindakan, serta kebijakan yang secara jelas dapat menjamin bahwa daerah tersebut dapat menjalankan perekonomiannya sendiri. Sementara itu, prinsip otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih memperhatikan demokrasi, kesetaraan, keadilan, partisipasi masyarakat, serta potensi dan kearifan lokal.

Persoalan otonomi dan penyerah tugas pembantuan kepada gubernur, bupati, serta walikota dapat lahir dengan sendirinya sebagai cerminan otonomi daerah dan pembantuan dalam rangka membentuk regulasi dan mengatur pemerintahan daerahnya sendiri. Kewajiban dan

²⁴Ibid.

²⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

kekuasaan adalah dua hal yang saling terkait, karena meskipun fungsi dan kewenangan memiliki arti masing-masing, tugas tidak dapat dilaksanakan dengan baik tanpa kewenangan yang jelas.

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya melimpahkan tanggung jawab dan tanggung jawab kepada daerah, tetapi juga melaksanakan berbagai kewenangan dan hak yang menjadi kekuatan pusat di daerah. Padahal, pemerintah daerah dan masyarakat setempat didukung oleh berbagai fasilitas dan sumber daya yang dibutuhkan untuk mendukung terlaksananya kebijakan otonomi daerah dengan baik dalam rangka pelaksanaan rencana otonomi daerah.²⁶

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya melimpahkan tanggung jawab dan beban kepada pemda, tetapi juga melaksanakan berbagai kewenangan dan hak yang menjadi kekuasaan pemerintah pusat kepada pemda. Padahal, pemda dan masyarakat setempat didukung oleh berbagai fasilitas dan sumber daya yang dibutuhkan untuk mendukung terlaksananya kebijakan otonomi daerah dengan baik dalam rangka pelaksanaan rencana otonomi daerah.²⁷

Wilayah administratif pemerintah provinsi termasuk kekuasaan administratif yang berada di tangan pemerintah kabupaten/kota menjadi bagian kewenangan Gubenur yang berkedudukan sebagai wakil dari pemerintah pusat. Namin disisi lain, kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom provinsi tidak dapat melakukan intervensi terhadap kewenangan pemerintahan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan masalah pembangunan yang sepenuhnya berada di tangan kabupaten dan kota.

²⁶Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2005. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia, hal. 78-79

²⁷Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hal. 235

2.3. Teori Pengawasan

Pengawasan umumnya dapat dimaknai sebagai aktivitas kegiatan inti dalam organisasi atau manajemen agar apa yang menjadi tujuan dari organisasi atau manajemen dapat tercapai. Menurut Robert J.M. Ockler sebagaimana dikutip Hani Handoko unsur dasar dalam mekanisme pengawasan adalah satu usaha yang sistematik untuk menentukan standar dalam pelaksanaan dan tujuan dari perencanaan dalam merancang sistem informasi, feedback, membandingkan kegiatan real dengan kegiatan standar yang ditetapkan sebelumnya.²⁸

Dalam kamus bahasa indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas, sehingga pengawasan dapat diartikan kegiatan yang hanya mengawasi. Pengawasan sebagaimana didefinisikan Sarwoto adalah kegiatan manajer guna mengusahakan supaya pekerjaan dapat terlaksana sesuai apa yang ditetapkan atau dikehendaki.²⁹

Menurut Victor M Situmarang, Dalam bukunya ilmu manajemen dan administrasi, istilah manajemen dikenal sebagai suatu unsur pekerjaan manajemen. Dalam bahasa Inggris dikenal dengan Istilah Controling, Controling lebih luas dari kontrol. Oleh karena itu pengendalian termasuk dalam pengawasan.³⁰

Menurut Bagir Manan, Kendali adalah penghubung persatuan, sehingga pendulum kemerdekaan otonom tidak akan bertindak sedemikian

²⁸Hani Handoko, 1999. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: PT Rafika Aditama, hal.360

²⁹Sarwoto, 2006. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal 93

³⁰Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hal. 18

rupa sehingga justru akan mereduksi persatuan bahkan mengancamnya, namun kendali sebagai penghubung tidak dapat diperketat karena dapat mengakibatkan berkurangnya kebebasan bergerak, sekalipun terputus.³¹

Lebih lanjut Bagir Manan mengklaim bahwa kontrol mencakup pembatasan dalam lingkup pemerintahan. kontrol ini dilakukan terhadap pejabat, serta lembaga/instansi yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan.³²

Fungsi pemantauan dilakukan untuk mendapatkan umpan balik (feedback) untuk pelaksanaan perbaikan, jika ada kesalahan atau penyimpangan dalam rangka meminimalisir dampak negatif yang nantinya akan terjadi, selain itu juga pengawasan ditujukan untuk mengoreksi, memantau atau mengevaluasi semua jenis kebijakan atau tindakan telah dilaksanakan atau diputuskan.

Pada konteks pemerintahan yang sempit, pengendalian atas segala tindakan Pemda, termasuk keputusan, perkada dan Perda baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan kota telah sesuai dengan ketentuan dan berada dalam koridor peraturan lebih tinggi. Irawan Soetjipto memaknai sebagai pengendalian/pengawasan menurut sifatnya terdiri atas pengawasan preventif, pengawasan reprensif dan pengawasan umum.³³

1. Pengawasan Preventif

³¹Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 18.

³²Ibid.

³³Irawan Soejipto, 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: PT. Bina Aksara, hal. 11

Pengawasan Preventif adalah pengawasan/pengendalian yang dilaksanakan sebelum kegiatan itu dijalankan, dapat juga diartikan bahwa pengawasan yang dilaksanakan pada tahap suatu kegiatan dalam tahap perencanaan.³⁴

Dalam hal pengawasan pembentukan produk hukum Daerah, pengawasan prefentif dilakukan pada saat Perda tersebut dalam tahap perencanaan atau belum berlaku. Tujuan dilakukan pengawasan ini, agar perda yang dibentuk dapat berlaku efektif dan berjalan sesuai yang diharapkan. Bentuk Pegawasan perda yang dilakukan secara prefentif adalah pemberlakuan Evaluasi atau fasilitasi rancangan Perda.

2. Pengawasan Represif

Pengawasan Represif adalah kontrol yang dilakukan setelah suatu pekerjaan dilakukan. Dapat juga diartikan pengendalian represif merupakan salah satu bentuk pengendalian atas pekerjaan pemerintah.³⁵

Dari pengertian yang dikemukakan oleh Sujamto diatas, Pengawasan represif dalam aspek Proses Pembentukan produk hukum daerah adalah pengawasan dalam bentuk Pembatalan Produk hukum Daerah. Namun Khusus jenis Produk hukum Daerah yakni Perda tidak dapat lagi dibatalkan hal ini didasarkan pada putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam membatalkan perda Kab/Kota dan Putusan MK 56/PUU-XIV/2016 yang

³⁴Sujamto, 1986. *Beberapa Pengertian Pengawasan*, Jakarta: Graha Indah hal. 87

³⁵Ibid

mencabut kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Provinsi.

3. Pengawasan Umum

Pengasan umum merupakan pengawasan yang dilakukan secara berjenjang. Dalam Hierarki pemerintahan pengawasan ini merupakan pengawasan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Menteri, Gubernur dan Bupati serta Walikota. Pengawasan tersebut dilakukan secara berjenjang.

Dalam lingkup pengawasan pembentukan produk hukum daerah Menteri melakukan pengawasan terhadap Produk Hukum Provinsi dan Produk Hukum daerah tertentu Kabupaten dan Kota. Gubernur melakukan pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota dan Untuk Bupati/Walkota melakukan pengawasan terhadap Produk Hukum daerah yang dibentuk oleh pemerintah desa dalam hal ini Peraturaun Desa.

2.4. Konsep Diskresi

Diskresi secara etimologis, awalnya dikenal dibelanda dengan sebutkan *discretionar* yang artinya kebijaksanaan pejabat berwenang dalam memutuskan suatu tindakan yang tidak didasarkan pada ketentuan peraturan, undang-undang ataupun hukum yang berlaku.³⁶ Dalam bahasa latin dikenal dengan sebutan *discrenere*. Kata ini dalam bahasa Inggris memiliki kesamaan dengan kata discernment dan judgment. Pengertian

³⁶Muhammad Taufiqurrahman, 2019. Kedudukan Diskresi Pejabat Pemerintahan-Jurnal Retentum, Medan: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Darma Agung. Diakses dari <http://jurnal.darmaagung.ac.id/index.php/retentum/issue/view/35> Tanggal, 20 Januari 2021, Pukul 15.30 WITA

tersebut dalam Black's Law Dictionary yang diartikan diskresi sebagai : 1. Wise conduct and management; cautious discernment; prudence.(sikap kebijaksanaan dan manajemen; kebijakan dengan penuh kehati-hatian; kebijakan), 2. Individual judgment; the power of free decision-making (penilaian individu; kekuasaan bebas membuat suatu keputusan)³⁷

Diksresi merupakan implementasi dari konsep negara welfarestate atau negara kesejahteraan yang menganut negara hukum. Dalam konsep welfarestate yang muncul setelah perang dunia ke-dua menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Pemberian tanggung jawab kepada negara memberikan konsekuensi kepada penyelenggara administrasi negara untuk dapat bertindak merdeka dan atas inisiatif sendiri khususnya dalam menyelesaikan persoalan genting yang timbul dan disisi lain belum ada peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif.

Kewenangan bertindak atas inisiatif sendiri ini dikenal dengan istilah *freies Ermessen* (*dictionary power*), istilah ini mengandung makna kewajiban dan kekuasaan yang luas, kewajiban merupakan tindakan yang wajib dilaksanakan, sedangkan kekuasaan yang luas dapat diartikan kebebasan untuk memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan konkret; secara etimologi *Freies Ermese* mengandung dua suku kata yang terdiri dari kata *frei* berarti bebas, terpisah, tidak terbatas/terikat, dan merdeka atau *Freiesmen* artinya orang yang memiliki kebebasan untuk

³⁷Krishna Djaya Darumurti, 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal. 23

bertindak dan tidak terikat serta merdeka sedangkan, Sementara Ermesen diartikan pertimbangan, penilaian, evaluasi, dan prediksi.³⁸

Dari sudut pandang diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa seseorang (pejabat pemerintah) yang memiliki kemampuan atau kewenangan untuk menilai, meragukan, dan memikirkan sesuatu (kebebasan), terutama dalam hal merumuskan dan melaksanakan aturan kebijakan tanpa mengacu pada regulasi.

Menurut Nana Saputra, diskresi adalah kebebasan yang dimiliki pejabat berwenang yang diberikan kebebasan memilih, ketaatan pada aturan hukum, atau kebebasan mengutamakan efektivitas pencapaian suatu tujuan dibandingkan dengan kewenangan hukum; untuk kepentingan umum. Bahsan Mustafa mengatakan, dengan peran pemerintahan atau administrasi publik, pemerintah diberi kearifan (kehendak bebas), yakni menciptakan masyarakat yang secara fundamental, berbeda dengan peradilan dalam menyelesaikan perselisihan antar warga. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau tugas (*doelmatigheid*) daripada hukum yang berlaku (belas kasihan).³⁹

Dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa:⁴⁰

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak

³⁸Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Permata Aksara, hal. 62

³⁹Ridwan HR, 2018. *Hukum Administrasi Negara, Ed. Revisi Cet. 15*, Depok: Rajawali Pers, hal. 170

⁴⁰Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁴¹

Dalam pelaksanaannya Diskresi merupakan hak/wewenang pejabat administrasi pemerintahan untuk menjalankan tugas, namun pelaksanaan diskresi tersebut hanya dapat diselenggarakan oleh pejabat berwenang.

Keputusan atau tindakan pejabat secara gramatikal dapat diartikan dalam dua hal yang beda akan tetapi mempunyai satu tujuan. Keputusan yang berkaitan dengan tindakan dapat diselenggarakan melalui kebijakan berupa penetapan sedangkan tindakan dapat diartikan sebagai perlakuan secara langsung oleh pejabat berwenang tanpa melalui penetapan.

Sebagaimana pengertian diskresi yang termaktub dalam Undang-Undang diatas, dalam pengambilan diskresi yang pertama harus dipenuhi adalah unsur-unsur sebagaimana tertuang dalam pengertian tersebut. Hal ini merupakan pondasi utama dalam hal pejabat pemerintah mengambil tindakan atau kebijakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang untuk mengatasi persoalan nyata yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan unsur-unsur sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan.

Unsur ini sebagaimana penjelasan Pasal 23 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa Pilihan Keputusan atau Tindakan Pejabat Pemerintahan bericikan dengan frasa dapat, boleh, atau diberikan kewenangan, hak, seharusnya, diharapkan, dan frasa lain yang serupa dalam ketentuan peraturan perundang undangan. adapun maksud pilihan

⁴¹ UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

Keputusan atau Tindakan ialah respon atau tindakan Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan atau tidak menjalankan Administrasi Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan.⁴²

2. Peraturan perundang-undangan tidak mengatur.

Berdasarkan UU No.30 Tahun 2014 terkait dengan penggunaan diskresi karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur dijelaskan, bahwa ketiadaan atau kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam atas kondisi tertentu atau di luar kewajaran.⁴³

3. Pertauran Perundang-Undangan Tidak Lengkap atau tidak jelas,

Perihal penggunaan diskresi atas alasan tidak lengkapnya atau tidak jelasnya peraturan dijelaskan bahwa jika suatu peraturan membutuhkan penjelasan, peraturan tumpang tindih (tidak harmonis dan tidak sinkron), serta tidak adanya atau belum ditetapkan peraturan pelaksananya.⁴⁴

4. Adanya Stagnasi Pemerintahan

Berdasarkan UU Penjelasan UU No. No 30 Tahun 2014 terhadap unsur stagnasi pemerintahan berkaitan dengan kepentingan yang lebih besar, adalah Kepentingan yang berakitan dengan hajat hidup masyarakat, penyelamatan kemanusiaan dan memeretahankan keutuhan negara, antara lain: adanya bencana alam, terjadinya wabah penyakit, timbulnya

⁴²Lampiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴³Ibid

⁴⁴Ibid.

konflik sosial, terjadinya kerusuhan, dan mengancam pertahanan dan kesatuan bangsa.⁴⁵

Keputusan atau tindakan pejabat dalam bentuk diskresi ini tidak secara sepihak, karena dalam pengambilan keputusan diskresi harus terlebih dahulu memenuhi unsur-unsur sebagaimana disebutkan diatas. Unsur tersebut tidak harus terpenuhi seluruhnya dengan adanya frasa dan/atau mengartikan bahwa terdapat pilihan untuk dipenuhi salah satu unsurnya.

Terkait wewenang gubernur dalam Pemberian Nomor Register Ranperda Kabupaten/kota merupakan wewenang yang strategis setelah MK melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut wewenang Mendagri dan Gubernur dalam membatalkan perda Kab/Kota. Putusan MK ini memberikan konsekuensi dilakukan pemberian nomor register sebelum rancangan perda tersebut diundangkan menjadi perda. Meskipun Ranperda tersebut telah ditetapkan dan disetujui bersama antara DPRD dan Kepala Daerah namun dengan tidak diterbitkannya nomor register oleh gubernur ranperda tersebut tidak dapat diundangkan dan tidak dapat dilaksanakan. Secara formal penetapan dan persetujuan ranperda tersebut oleh DPRD dan Kepala Daerah telah dibatalkan karena tidak diterbitkannya nomor register oleh Gubernur.

2.5. Konsep Peraturan Daerah

Peraturan Daerah dikenal dengan sebutan terdiri atas Perda yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi dan Perda yang bentuk oleh Pemerintah Kabupaten/Kota,⁴⁶ ketentuan ini diatur dalam Pasal 1 Angka 25.

⁴⁵Lampiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan..

Dalam pasal 7 diatur tentang kewenang pembentukan Perda, Untuk Perda Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dan disetujui oleh Gubernur sedangkan perda kabupaten/ kota dibentuk oleh DPRD kab/Kota dan disetujui oleh Bupati/Walikota

Mencermati ketentuan diatas secara umum Perda merupakan produk hukum daerah yang dibentuk oleh DPRD dan disetujui bersama oleh Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur pada tingkatan Provinsi dan Bupati/ Walikota pada tingkatan Kabupaten dan kota..

Perihal materi muatan yang dapat dituangkan dalam Perda Provinsi dan Perda Kabupaten dan Kota diantaranya materi yang memuat penyelenggaraan tugas pembantuan dan otonomi daerah, materi yang memuat kondisi khusu daerah dan/atau materi dalam rangka menjabarkan peraturan perundang-undangan diatasnya.⁴⁷ Ketentuan ini diatur dalam dalam Pasal 14.

Pembentukan perda selain diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 juga diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, dalam pasal 236 mengatur tentang tujuan pembentukan perda, kewenangan pembentuk perda serta materi muarai muatan perda

Ketentuan untuk pertentangan materi muatan perda lebih lanjut diatur dalam Pasal 250 menyatakan :

Ayat (1)

Perda dan perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) sampai ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.⁴⁸

⁴⁶Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁷Ibid

⁴⁸Ibid.

Ayat (2)

bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : (a) Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat; (b) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik; (c) Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum; (d) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau (e) Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.⁴⁹

Untuk memaksimalkan ketentuan pembentukan perda maka pemeritnah pusat melalui menteri dalam negeri menerbitkan Permendagri No. 120 tahun 2018 tentang perubahan atas Permendari No. 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

2.6. Konsep Evaluasi, dan Nomor Register Rancangan Perda.

2.6.1 Evaluasi Rancangan Perda

Evaluasi menurut KBBI adalah penilaian, masih dalam KBBI disebutkan juga bahwa Evaluasi adalah mengumpulkan dan meninjau berbagai bukti yang terkait dengan spesifikasi yang telah ditentukan sebelumnya dan persyaratan pengguna untuk mengukur efektivitas dan efektivitas suatu objek, program, atau proses.

Evaluasi Ranperda merupakan Tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 yakni melakukan evaluasi terhadap Ranperda kabupaten/kota.

Dalam aspek Rancangan Peraturan daerah, Pengertian Evaluasi disebutkan dalam Pasal 1 angka 22 Permendagri No. 120 Tahun 2018 bahwa

⁴⁹Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Evaluasi adalah Pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁰

Tugas gubernur dalam mengevaluasi Ranperda kabupaten dan kota diatur dalam Pasal 245 ayat (3) dinyatakan :

"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."⁵¹

Mencermati Ketentuan mengenai kewenangan gubernur untuk pelaksanaan evaluasi rancangan Peraturan Daerah kabupaten dan kota hanya dititik beratkan pada pembentukan perda tertentu sebagaimana diuraikan diatas, dengan demikian ranperda kabupaten dan kota yang dilakukan evaluasi oleh gubernur hanyalah ranperda yang tujuannya berkaitan dengan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.

2.6.2 Nomor Register Rancangan Perda

Nomor register dilakukan untuk mengawasi dan tertibnya administrasi dalam rangka memberikan gambaran tentang jumlah perda yang telah dibentuk oleh Provinsi atau kabupaten dan kota.:⁵² Hal ini sejalan dengan pengertian Nomor Register yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 23.

Terkait wewenang pemberian nomor register untuk Perda yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi dan Perda Tertentu yang dibentuk oleh

⁵⁰Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk hukum Daerah.

⁵¹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵²Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk hukum Daerah.

Kabupaten/kota merupakan bagian dari kewenangan Menteri dalam Negeri sedangkan Perda yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten dan kota menjadi kewenangan Gubernur. Ketentuan tersbut diatur dalam pasal 242 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014.

Nomor register merupakan salah satu bagian penting dalam proses pembentukan Perda, sebuah rancangan perda tidak dapat diberlakukan apabila belum mendapat nomor register. hal ini jelas disebutkan dalam pasal 243 bahwa:

Ayat (1)

Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal (5) belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.⁵³

Ayat (3)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan peraturan Menteri.⁵⁴

Dalam Pasal 101 Permendagri No. 120 Tahun 2018, diatur secara jelas terkait mekanisme pemberian nomor register. Pengajuan nomor register Ranperda dilakukan setelah DPRD Kab/kota bersama bupati atau walikota menindaklanjuti melalui penyempurnaan terhadap hasil evaluasi yang dituangkan dalam surat keputusan gubernur. Permohonan penomoran register oleh kabupaten/kota diberikan setelah dilakukan verifikasi terhadap hasil penyempurnaan evaluasi oleh Tim TAPD. Apabila hasil verifikasi tim TAPD dinyatakan rancangan perda kab/kota tidak sama dengan hasil evaluasi maka ranperda tersebut tidak diberikan nomor register.

⁵³Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk hukum Daerah..

⁵⁴Ibid.

Dari uraian tersebut diatas, jelas bahwa nomor register sangat menentukan sebuah ranperda dapat menjadi Perda atau tetap menjadi Rancangan Perda selama hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota bersama DPRD.

Enny Nurbaningsih dalam bukunya *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah* menyebutkan bahwa :

Tujuan dilakukan mekanisme ini dimaksudkan agar tidak lagi menimbulkan masalah sebagaimana yang terjadi pada masa lalu, dimana terjadi pembatalan Perda yang membebani dan merugikan masyarakat karena masyarakat tidak dapat menuntut pengembalian uang yang telah dipungut akibat berlakunya perda tersebut.⁵⁵

Mencermati pendapat diatas pemerintah pusat tentunya telah melakukan langkah-langkah konkret dalam pengawasan perda yang dibentuk pada tahap Perda tersebut masih dalam bentuk Rancangan, agar pada saat perda tersebut berlaku tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang undangan lainnya. yang pada akhirnya perda yang dibentuk oleh kabupaten/kota benar-benar dapat memberi manfaat dan kesejahteraan bagi masyarakat di wilayahnya

2.7. Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

APBD merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk meningkatkan kesehateraan rakyat diwilayahnya. Dalam pengelolaan APBD Pemerintah Daerah berpedoman pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri dalam negeri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang setiap tahun

⁵⁵Enny Nurbaningsih, 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Jakarta: Rajawali Pers, hal 330.

anggaran ditetapkan, dan Peraturan Menteri Keuangan terkait penganggaran APBD

Pasal 1 angka 31 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda.⁵⁶ Fungsi APBD sebagai dasar pemerintah Daerah dalam melakukan penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah. hal ini disebutkan dalam Pasal 3 ayat (3) PP No. 12 Tahun 2019.

Dari ketentuan tersebut diatas jelas bahwa APBD yang dibentuk dengan perda dijadikan pijakan atau landasan oleh pemerintah daerah dalam melakukan penerimaan dan pembiayaan dalam menjalankan roda pemerintahan serta peningkatan kesejahteraan rakyat.

Terkait pembentukan Perda tentang APBD, pemerintah daerah selain mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait. Ketentuan terkait evaluasi APBD Kabupaten dan Kota diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, dalam pasal 315, pada ayat (1) mengatur tentang Ranperda APBD kab/kota yang telah disetujui bersama DPRD dan Bupati/Walikota dan Perkada tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan disampaikan terlebih dahulu kepada gubernur untuk dievaluasi dengan melampirkan RKPD, KUA-PPA⁵⁷

Selanjutnya Pasal 315 ayat (3) menguraikan tentang tujuan pelaksanaan evaluasi. Adapun tujuan dilakukannya evaluasi Ranperda tentang APBD dan Perkada tentang penjabaran APBD Kabupaten/kota guna

⁵⁶Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁷ibid.

menguji Ranperda dan Perda tersebut sesuai dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD, KUA-PPAS dan RPJMD.⁵⁸

Dalam Pasal 315 ayat (4) mengatur perihal penyampaian kembali hasil evaluasi kepada bupati walikota.Gubernur diberikan waktu 15 hari untuk menyampaikan kembali hasil evaluasi kepada kabupaten/kota.⁵⁹

Ketantuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan Racanang Perkada tentang APBD mengacu pada Peraturan pelaksana melalui Permendagri No. 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Ranperda tentang APBD dan Rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD.

Penetapan Ranperda tentang APBD menjadi Perda dan Ranperkada tentang penjabaran APBD menjadi Perkada, Paling lambat tanggal 31 Desember sebelum pelaksanaan APBD tahun berkenaan telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.⁶⁰ Ketentuan ini diatur dalam dalam Pasal 117 ayat (2).

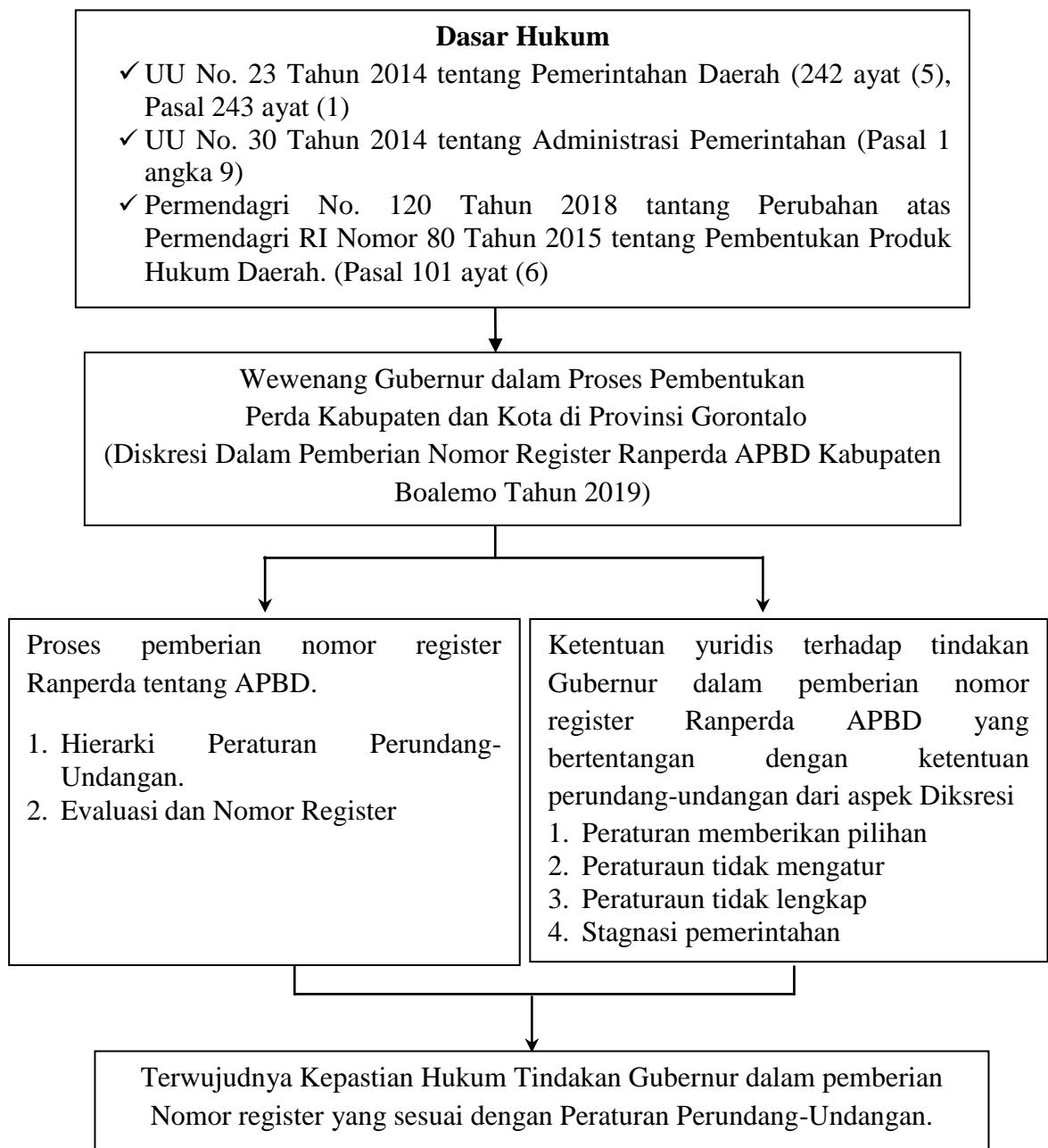
Dari uraian ketentuan diatas, jelas bahwa Perda APBD dibentuk sebagai dasar pemerintah daerah dalam melakukan penerimaan dan pembiayaan pelaksanaan kegiatan di daerah. ketentuan mengenai pembentukan Perda tentang APBD selain diatur dalam UU No. 23 tahun 2014, Pementah Daerah juga harus mengacu pada Remnedagri No. 16 tahun 2007 tentang Tata cara Evaluasi Ranperda APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD\ serta Permengari No.120 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁵⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁹Ibid.

⁶⁰Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

2.8. Kerangka Pikir.



2.9. Definisi Operasional

1. Tinjauan Hukum adalah kajian yang cermat, sudut pandang hukum atau pemeriksaan (pemahaman) dari aspek yuridis.
2. Diskresi adalah Keputusan pejabat berwenang untuk menangani permasalahan nyata yang timbul secara mendesak dalam penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan Peraturaun tidak ada, tidak jelas atau tidak lengkap, ambigu, atau terhentinya roda pemerintahan.
3. Gubernur adalah kepala daerah yang memimpin wilayah Provinsi.
4. Nomor Register atau Noreg adalah pemberian nomor ranperda sebagai salah satu syarat berlakunya Ranperda menjadi Perda;
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan Rencana pelaksanaan penganggaran keuangan Daerah yang disusun setiap tahun dan dituangkan dalam Perda
6. Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturaun terendang dalam hieraki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh DPRD dan disetujui bersama oleh Gubernur, bupati atau walikota.
7. Proses adalah tahap yang harus diselenggarakan secara sistematis untuk menyelesaikan suatu kegiatan/aktivitas.
8. Ketentuan Yuridis adalah sesuatu nyata dan ditetapkan berdasarkan norma hukum.
9. Kewenangan merupakan kemampuan yang dimiliki untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah Penelitian Hukum Normatif. Menurut Soerjono Soekanto, “Penelitian hukum normatif (*normative law research*) adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka.”¹ Penelitian Normatif merupakan metode penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan data sekunder yang disusun secara sistematis dan cermat sehingga dapat menghasilkan suatu konklusi yang dapat menjawab masalah yang diteliti. “Penelitian hukum normatif atau studi kepustakaan dapat berupa : (1) Penelitian asas-asas hukum; (2) Penelitian sistematika hukum; (3) Penelitian taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (4) Perbandingan hukum; (5) Sejarah Hukum.”²

Mencermati studi kepustakaan diatas, penelitian ini mengacu pada penelitian normatif berupa taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. “Dalam taraf penelitian ini, yang diteliti adalah sampai sejauh manakah keserasian hukum positif.”³ Adapun “Sinkronisasi secara vertikal merupakan penelitian yang dilakukan apakah perundang-undangan yang berlaku tidak saling bertentangan dalam kehidupan tertentu.”⁴ Penelitian ini dapat didasarkan pada

¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat*, Ed, 1, Cet. 19 Depok: Rajawali Pers, hal 13.

²Ibid, hal 13-14.

³Ibid, hal 17.

⁴Ibid.

hierarki peraturan perundang-undangan dengan menelaah dan mengkaji perundang-undangan terkait. Sedangkan “Penelitian Horizontal dikenal juga dengan penelitian perbandingan hukum dimana penelitian ini ditinjau berdasarkan undang-undangan yang sederajat atau setara.”⁵

Berdasarkan uraian diatas, Jenis penelitian normatif yang peneliti susun lebih dikonkretkan pada penelitian normatif terhadap taraf sinkronisasi vertikal.

3.2. Objek Penelitian

Sebagaimana telah dijelaskan pada jenis penelitian, maka yang akan menjadi objek penelitian ini adalah mengkaji secara yuridis atas kebijakan/diskresi Gubernur Gorontalo dalam Pemberian Nomor Register Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boalemo pada Tahun 2019 yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari objek penelitian ini diharapkan terdapat kesesuaian terhadap kebijakan/diskresi gubernur yang berlandaskan dan sesuai peraturan perundang-undangan berlaku.

3.3. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi Penelitian ini dilaksanakan di Biro Hukum Setda Provinsi Gorontalo. Untuk memaksimalkan dan merampungkan penelitian ini, maka rencana waktu yang penulis tetapkan selama 2 bulan terhitung dari Tanggal 26 Januari 2021 sampai dengan 26 Maret 2021.

⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat*, Ed, 1, Cet. 19 Depok: Rajawali Pers, hal 17.

3.4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah bahan data sekunder. “Bahan Data sekunder merupakan Bahan data yang pada umumnya telah dalam keadaan siap terbuat serta diperoleh tanpa dibatasi atau terikat waktu dan tempat.”⁶ Dalam “Penelitian hukum normatif Bahan data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier (bahan penunjang):”⁷

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum ini dapat berupa peraturan perundang undangan, catatan resmi, dan putusan hakim yang berkaitan langsung dengan substansi penelitian.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder pada dasarnya berguna untuk membantu atau menunjang dalam memberikan penjelasan atas bahan hukum primer. Bahan Hukum Sekunder dapat berupa Buku-buku, jurnal, tesis dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan substansi penelitian

3. Bahan Hukum Tersier

“Bahan Hukum Tersier (bahan pendukung) merupakan bahan hukum yang dapat mendukung atau memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang menjadi bahan rujukan. Bahan hukum ini dapat berupa kamus hukum, ensiklopedi hukum, majalah hukum, direktori

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif. Tinjauan Singkat*, Ed, 1, Cet. 19 Depok: Rajawali Pers hal 24.

⁷Ibid. hal 32.

pengadilan. bahan hukum primer penunjang dapat juga berasal dari luar bidang hukum seperti bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya.”⁸

3.5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data sekunder dalam penelitian normatif dimulai dilakukan dengan cara :

1. Bahan Hukum Primer terlebih dahulu diinventarisir kebutuhan dokumen resmi terkait, berupa undang-undang dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dokumen-dokumen dipilah berdasarkan jenisnya dan disusun berdasarkan historis serta hirarkinya.
2. Bahan Hukum Sekunder pertama diinventarisir sesuai kebutuhan utamanya yang dapat memberikan penjelasan dan membantu peneliti menyusun penyusunan Proposal dan skripsi, buku-buku tersebut dikumpulkan untuk disadur kembali bagian-bagian penting dalam isi buku sehingga peneliti dapat membuat kesimpulan atau hipotesa pada setiap permasalahan.

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang penunjang dalam melengkapi penyusunan proposal dan skripsi sehingga pengumpulan bahannya tidak harus diinventarisir dari awal karena pada dasarnya bahan hukum tersier dibutuhkan pada saat peneliti menyusun penelitian, bahan hukum ini dapat penulis dapatkan melalui katalog, kamus, majalah hukum

⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat*, Ed, 1, Cet. 19 Depok: Rajawali Pers. hal 34.

serta media online. Bahan hukum ini diinventarisir pada saat informasi tersebut didapatkan..

3.6. Teknis Analisis Bahan Hukum

Bahan Hukum/Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan “*teknik Deskriptif*”⁹ yaitu memaparkan tentang peristiwa hukum yang terjadi terhadap kebijakan gubernur dalam pemberian nomor register Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boalemo yang diuraikan secara sistematis berdasarkan bahan hukum yang telah dikumpulkan, selanjutnya digunakan “*teknik komparatif*”¹⁰ untuk membandingkan teori-teori dan pandangan para sarjana hukum yang ada dalam bahan data sekunder dan dikristalisasikan untuk mendapat kebenaran sementara atas argumentasi peneliti. Selanjutnya peneliti menggunakan “*teknik evaluatif*”¹¹, terhadap suatu kondisi hukum untuk memperoleh pandangan dengan cara penafsiran sistematikal yakni penafsiran pasal dalam peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan antara pasal dalam satu peraturan perundang-undangan atau pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan lainnya. terakhir peneliti menggunakan “*teknik argumentatif*”¹² penelitian yang telah tersusun dielaborasi dengan menggunakan nalar atau penjelasan yang realistik untuk menjawab permasalahan yang menjadi topik penelitian sehingga menghasilkan konklusi yang tepat.

⁹I Made Pasek Diantha. 2016. *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Kencana. Hal 152

¹⁰Ibid. Hal 153

¹¹Ibid.

¹²Ibid, Hal 155

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Proses Pemberian Nomor Register Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Menurut Peraturan Perundang-Undangan.

4.1.1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang bersifat umum dan abstrak. Peraturan tersebut dibentuk berdasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau dibentuk karena kebutuhan hukum.¹

Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan pertama kali dikemukakan oleh Adolf Markl yang mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantliz*) teori tersebut dijadikan dasar oleh Hans Kelsen dengan *Stufenbau Theory* yang selanjutnya dikembangkan Nawiasky dengan *Theorie Von Stufenufbau der Rechtsordnung* yang menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi sampai paling rendah, teori ini menjadi dasar dalam sistem peraturan perundang undangan di Indonesia yang dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Konsep hierarki yang dikembangkan oleh Nawiasky diterapkan oleh A. Hamid S. Attami dalam sistem tata hukum di negara indonesia. Atas dasar teori tersebut struktur hierarki tata hukum di Indonesia oleh

¹ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perihal Undang Undang*, Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 101

Attami disebutkan sebagai berikut : “(1) Pancasila (Pembukaan UUD 1945) sebagai bagian Norma Fundamental Negara; (2) Batang Tubuh UUD Tahun 1945, Tap-MPR, serta Konvensi sebagai bagian dari Aturan Dasar/Asas Negara; (3) Undang-Undang sebagai bagian Undang-Undang Formal/Tertulis; (4) Dalam susunan hierarki dimulai dari Peraturan Pemerintah, sampai keputusan bupati dan walikota sebagai bagian Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom.”²

Adapun Jenis dan Hierarki peraturan perundang undangan sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (1) hierarkinya adalah :³

- a) UUD NRI Tahun 1945;
- b) Tap MPR;
- c) UU/Perppu;
- d) PP;
- e) Perpres;
- f) Perda Provinsi; dan
- g) Perda Kabupaten/ Kota

“Kekuatan hukum masing-masing peraturan diatas didasarkan atas hierarkinya”⁴ sebagaimana ditegaskan pada Pasal 7 Ayat (2).

Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1). Peraturan Perundang Undangan lainnya yang juga memiliki kekuatan hukum mengikat disebutkan dalam Pasal 8 ayat

²Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perihal Undang Undang*, Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 101.

³UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

⁴Ibid.

(1) diantaranya “peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawartan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Peraturan DPRD Provinsi, Pergub, Peraturan DPRD Kabupaten/Kota, Peraturan Bupati/Walikota, Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat.”⁵

“Peraturan sebagaimana di uraikan diatas memiliki kekuatan mengikat jika dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan atau kewenangan yang melekat pada lembaga tersebut.”⁶ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2).

Dalam konteks Peraturan Daerah kabupaten/kota yang selanjutnya disingkat Perda kabupaten/kota merupakan salah satu peraturan perundang-undangan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disetujui bersama Bupati/walikota.

Mencermati kedudukan Perda Kabupaten/kota diatas tentunya dalam pembentukannya, materi muatan perda kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingganya setiap pembentukan peraturan Daerah kabupaten/kota sebelum ditetapkan dan berlaku harus melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Mekanisme pembentukan

⁵UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan..

⁶Ibid.

peraturan daerah kabupaten/kota mengacu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Untuk menghindari pertentangan materi muatan Perda kabupaten/kota dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka diberlakukan proses Pengawasan pada tahap Perda tersebut masih dalam bentuk rancangan atau dikenal dengan *eksekutif preview*. Pengawasan Perda Kabupaten/kota dilakukan dalam bentuk Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan pemberian Nomor Register (Noreg) Rancangan Perda Kabupaten/Kota. Pengawasan ini merupakan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diberikan oleh pemerintah pusat.

4.1.2. Evaluasi dan Nomor Register

Evaluasi menurut KBBI adalah penilaian melalui pengamatan suatu objek untuk mengukur evektifitas dan dampaknya.⁷ Adpaun register menurut KBBI adalah Pendaftaran atau pencatatan.

Proses pembentukan Perda Kabupaten/kota dalam hal Evaluasi Ranperda kab/Kota merupakan salah satu tugas Gubernur sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) huruf d Peraturan pemerintah Nomor 33 Tahun 2018, Gubernur melakukan evaluasi terhadap Ranperda

⁷https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/evaluasi_diakses diakses pada tanggal 12 Maret 2021 Pukul 20.15 WITA

Kab/kota.⁸ Nomor Register merupakan bentuk pengawasan prefentif pemerintah dalam hal ini Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum perda tersebut ditetapkan dan diundangan. Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit terkait wewenang gubernur menerbitkan nomor register ranperda kabupaten/kota dalam Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2018 namun melihat strategisnya Nomor Register ranperda secara normatif walaupun ranperda tersebut telah ditetapkan dan disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah namun tidak dapat diundangkan dan dilaksanakan apabila gubernur belum menerbitkan nomor register (vide pasal 243 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014) sehingga Ranperda yang telah ditetapkan dan disetujui bersama DPRD dan Kepala Daerah dapat dikatakan batal. Hal ini konsekuensi adanya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam membatalkan perda Kab/Kota. Sehingga pembatalan dilakukan saat Perda tersebut masih dalam bentuk Rancangan Perda. Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2018 dalam Pasal 1 ayat (3) huruf a, hanya mengatur wewenang gubernur untuk membatalkan Peraturan Kepala Daerah kabupaten/kota.⁹ Tidak terdapatkan lagi ketentuan gubernur untuk membatalkan perda kabupate/kota. Ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (3) huruf e, gubernur melaksanakan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan

⁸Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat

⁹Ibid.

perundang-undangan. sehingga penerbitan nomor register yang strategis merupakan bagian wewenang untuk dapat membatalkan ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Evaluasi menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah Pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatus sesuai UU di Bidang Pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturaun perundang-undannagn lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.¹⁰ Dalam UU yang sama nomor register yang disingkat Noreg diuraikan sebagai pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah Ranperda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa tujuan evaluasi dilakukan dalam mengawasi materi muatan perda yang dibentuk oleh pemerintahan kabupaten/kota tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kesusilaan dan kepentingan umum. Adapun pemberian nomor register bertujuan untuk mengawasi melalui verifikasi terhadap kesesuaian rancangan perda yang telah disempurnakan sesuai hasil evaluasi.

Evaluasi diberlakukan terhadap Pembentukkan Perda tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 245 yakni :

“Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban

¹⁰Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.”¹¹

Untuk pemberian Nomor register rancangan peraturan daerah, diatur dalam Pasal 242 ayat (3) dinyatakan bahwa :

“Bupati/Walikota wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register.”¹²

Maksud rujukan pada ayat (2) dalam pasal 242 ayat (3) diatas menentukan bahwa Rancangan Perda yang telah disetujui bersama, disampaikan oleh DPRD kepada bupati/walikota paling lama 3 (hari) terhitung sejak ranperda disetujui bersama, untuk ditetapkan menjadi Perda.

Selanjutnya wewenang pemberian Noreg diatur dalam dalam Pasal 242 ayat (5) dinyatakan bahwa :

“Menteri memberikan Nomor register rancangan Perda Provinsi dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberikan Nomor register rancangan perda kabupaten/kota paling lama 7 (hari) sejak rancangan perda diterima.”¹³

Mencermati ketentuan diatas, jelas bahwa gubernur mempunyai tugas dan wewenang dalam proses pembentukan peraturan Daerah Kabupaten/kota, yakni bertugas melakukan Evaluasi dan dan berwenang menerbitkan Nomor Register (eksekutif preview) pada saat Perda tersebut masih dalam bentuk rancangan.

¹¹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³Ibid

Tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan Evaluasi Ranperda tentang APBD merupakan acuan dalam penerbitan nomor register. Adapun proses Evaluasi Ranperda tentang APBD merujuk pada Permendagri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, secara umum dapat dirangkum sebagai berikut :

Pasal 3 ayat (1) :

“Rancangan Peraturan daerah kabupaten/Kota tentang APBD atau Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang perubahan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran perubahan APBD sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi.”¹⁴

Pasal 3 ayat (1) :

“Penyampaian Rancangan Perda Kabupaten/kota dan rancangan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen evaluasi.”¹⁵

Pasal 3 ayat (3)

“Hasil Evaluasi dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan dimaksud.”¹⁶

Evaluasi Rancangan Perda APBD sebagaimana dalam lampiran huruf E angka 1 Permandagri Nomor 16 Tahun 2007 dilakukan gubernur dengan melimpahkan kekuasaan dibidang evaluasi kepada Tim Evaluasi dari Badan Keuangan dan dapat melibatkan Pejabat/staf dari unsur sekretariat daerah, Inspektorat Provinsi, Dinas, Badan, kantor

¹⁴Permendagri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

¹⁵Ibid.

¹⁶Ibid.

dilingkungan pemerintah provinsi sesuai kebutuhan. Lebih lanjut dalam Lampiran yang sama pada angka 3 perihal hasil evaluasi dinyatakan bahwa Tim Evaluasi menyusun Laporan hasil evaluasi yang dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur. Laporan hasil evaluasi dalam bentuk Surat Keputusan Gubernur disampaikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk dilakukan penyempurnaan.

Setelah Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota dalam hal ini DPRD dan Kepala Daerah melakukan penyempurnaan hasil evaluasi gubernur yang dituangkan dalam surat keputusan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah maka sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum dilakukan penetapan dan pengundangan Rancangan Perda maka Bupati/walikota mengajukan permohonan nomor Register kepada Gubenur melalui sekretaris daerah.

Nomor register memiliki peran sangat penting terhadap keberlakuan suatu rancangan perda kabupaten/kota. Sebuah rancangan Perda kabupaten/kota dapat berlaku apabila telah mendapat nomor register dari gubernur. Ketentuan ini disebutkan dalam Pasal 243 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

“Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah”¹⁷

¹⁷Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan “tata cara pemberian Nomor Register sebagaimana amanat Pasal 243 ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.¹⁸ Adapun yang dimaksud Menteri dalam ketentuan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 44 bahwa: “Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.”¹⁹

Atas dasar ketentuan tersebut maka Menteri Dalam Negeri Menjabarkan ketentuan tata cara pemberian nomor register melalui Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam peraturan tersebut tata cara pemberian nomor register Rancangan Perda kabupaten/kota disebutkan secara jelas sebagaimana diatur dalam :

Pasal 101 ayat (3) :

“Bupati/walikota mengajukan permohonan Nomor Register kepada Gubenur sebagai wakil pemerintah pusat setelah bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan perda yang dilakukan evaluasi/fasilitasi.”²⁰

Pasal 101 ayat (4) :

“Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam bentuk surat yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/Walikota.”²¹

Pasal 101 ayat (5) :

“Menteri melalui kepala biro hukum sekretariat Jenderal dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam memberikan nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3),

¹⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹Ibid

²⁰Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²¹Ibid.

melakukan Verifikasi terhadap rancangan perda yang telah dilakukan penyempurnaan.”²²

Pasal 101 ayat (6)

“Dalam hal verifikasi menyatakan bahwa rancangan Perda tidak sesuai dengan hasil evaluasi dan hasil fasilitasi, rancangan perda provinsi dan rancangan perda kabupaten/kota tidak diberikan nomor register.”²³

Pasal 102 ayat (1)

“Menteri dalam negeri memberikan Nomor Register rancangan perda provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memberikan Nomor Register Rancangan Perda Kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101 Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan perda diterima.”²⁴

Pasal 103 ayat (1)

“Rancangan Perda yang belum mendapatkan Nomor Register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.”²⁵

Pasal 104 ayat (2)

“Pemberian Noreg Rancangan Perda Kabupaten/kota dilaksanakan oleh Biro Hukum Provinsi atau nama lainnya dengan menyesuaikan hasil Evaluasi dan Fasilitasi.”²⁶

Dari ketentuan sebagaimana disebutkan diatas, tugas dan wewenang gubernur dalam proses pembentukan Perda kabupaten/kota melalui Evaluasi dan penerbitan Nomor register dapat penulis gambarkan sebagai berikut :

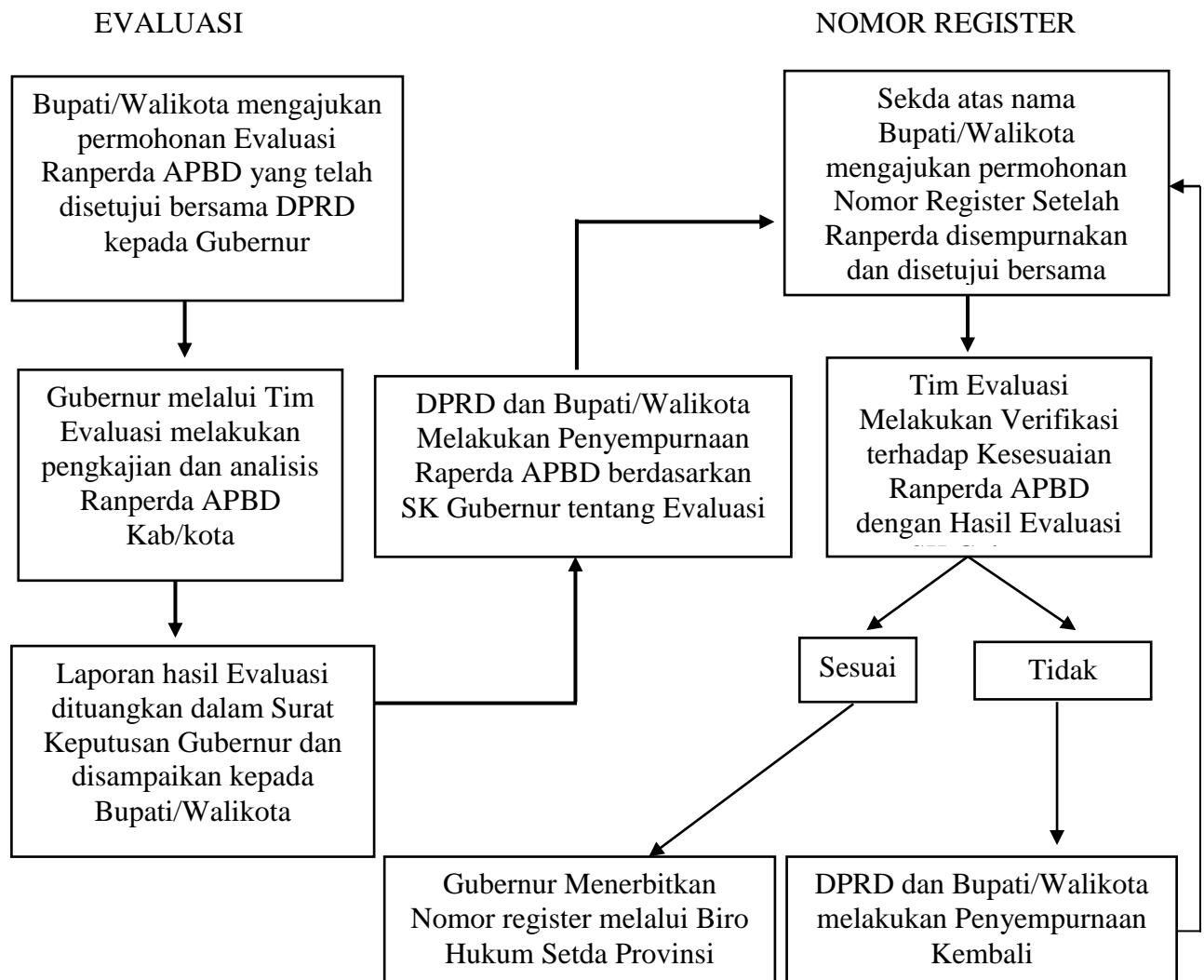
²²Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²³Ibid.

²⁴Ibid.

²⁵Ibid.

²⁶Ibid.



Gambar 2 : Tahapan Evaluasi dan Nomor Register Ranperda tentang APBD Kabupaten/Kota oleh Gubernur

Pemerintah Provinsi Gorontalo melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Gorontalo selang Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2020 telah menerbitkan sebanyak 199 Nomor register untuk rancangan Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo. Adapun rincian Nomor register Rancangan Peraturan Daerah yang telah diterbitkan Pemerintah Provinsi Gorontalo berdasarkan Wilayah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :

Tabel 1
Penerbitan Nomor Register Untuk Kabupaten/Kota
Di Provinsi Gorontalo Selang Tahun 2017 s/d 2020

Kab/Kota	Tahun				Total
	2017	2018	2019	2020	
Kota Gorontalo	8	8	12	8	36
Kab. Gorontalo	4	16	7	8	35
Kab. Boalemo	3	5	6	7	21
Kab. Pohuwato	6	12	7	13	38
Kab. Bone Bolango	5	16	9	10	40
Kab. Gorontalo Utara	6	4	11	8	29
Jumlah	32	61	52	54	199

Sumber Data : Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Gorontalo.

Dari Uraian terkait proses kewenangan gubernur dalam pengawasan preventif, jelas bahwa Ranperda tentang APBD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan menjadi APBD wajib dilakukan Evaluasi dan Penerbitan Nomor Register oleh Gubernur sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diajabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Sedangkan tata cara pemberian Nomor Register diatur dalam Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

4.2. Ketentuan yuridis terhadap tindakan gubernur dalam pemberian nomor register Ranperda APBD yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dari aspek Diksresi.

Implikasi putusan MK yang mencabut wewenang gubernur untuk membatalkan perda Kab/Kota menjadikan pembentukan Perda kab/kota diperketat, salah satunya dengan menerbitkan nomor register sebelum perda tersebut diundangkan. Wewenang pemberian nomor register ini sangat stragis, Meskipun Ranperda tersebut telah ditetapkan dan disetujui bersama antara DPRD dan Kepala Daerah Kab/Kota namun ranperda tersebut tidak dapat diundangkan dan dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota sebelum Gubernur menerbitkan Nomor Register, meskipun UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 242 ayat (5) memberikan Wewenang kepada gubernur untuk menerbitkan nomor register namun dalam permendagri 120 Tahun 2018 pada pasal 101 ayat (6) mengatur ketentuan nomor register tidak dapat diterbitkan apabila ranperda tidak sesuai dengan hasil evaluasi. Hal ini tentunya berkaitan dengan tindakan gubernur yang telah menerbitkan nomor register ranperda tentang APBD kabupaten boalemo pada tahun 2019 yang tidak sesuai evaluasi dimana hasil verifikasi Tim Evaluasi terdapat satu klausul dalam Lampiran Surat Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 389/29/XII/2019 tanggal 24 Desember 2019 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boalemo tentang APBD Tahun Anggaran 2020 dan Rancangan Peraturan Bupati Boalemo tentang Penjabaran APBD Tahun

Anggaran 2020 tidak ditindak-lanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Boalemo, hal ini bertentangan dengan Pasal 101 ayat (6) Permendagri 120 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa :

“Dalam hal Verifikasi menyatakan bahwa Rancangan Perda tidak sesuai dengan hasil Evaluasi dan hasil Fasilitasi rancangan Perda Provinsi dan Kabupaten/kota tidak diberikan nomor register”²⁷

Keabsahan Tindakan Gubernur dalam menerbitkan nomor register rancangan Perda Kabupaten Boalemo tentang APBD yang bertentangan dengan ketentuan Permendagri hanya dapat dianalisis melalui Hukum Administrasi Negara dalam bentuk Diskresi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Para Pakar hukum memiliki pandangan yang berbeda dalam mengartikan diskresi tetapi pada hekekatnya secara substansi tujuannya sama yakni kebebasan pejabat pemerintah yang berwenang dalam mengambil tindakan. Secara umum diskresi dapat diartikan kebijaksanaan pejabat berwenang dalam memutuskan suatu tindakan yang tidak didasarkan pada ketentuan peraturan, undang-undang ataupun hukum yang berlaku hal ini sejalan dengan pengertian diskresi yang dikenal pertama kali di belanda. Pada intinya Diskresi memberikan ruang bagi pejabat pemerintah untuk melakukan suatu tindakan/perbuatan tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang guna kepentingan umum.

²⁷Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Menurut Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa:

“Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”²⁸

Berdasarkan pengertian Diskresi dalam undang-undang diatas, tindakan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai pejabat pemerintah dalam penerbitan nomor register Ranperda tentang APBD tentunya terlebih dahulu dianalisis berdasarkan unsur-unsur sebagaimana pengertian dalam undang-undang administrasi pemerintahan. Hal ini merupakan landasan utama atau pondasi dalam pengambilan kebijaksanaan dalam bentuk diskresi. Unsur-unsur sebagaimana pengertian diskresi dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan untuk menganalisis keabsahan tindakan gubernur dalam menerbitkan nomor register rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Boalemo tahun anggaran 2020 adalah “(1) *peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan;* (2) *Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur;* (3) *Peraturan Perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau* (4) *Adanya stagnasi pemerintahan.*”²⁹ Empat unsur tersebut menurut pendapat peneliti tidak harus terpenuhi semuanya namun dengan ada frasa *dan/atau* mengartikan bahwa adanya pilihan atau cukup salah satu unsur terpenuhi

²⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

maka keabsahan tindakan gubernur dapat terpenuhi secara formal dalam pengambilan keputusan melalui diskresi.

4.2.1. Peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan.

Penjelasan terkait Peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 huruf a lampiran undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa:

“pilihan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dicirikan dengan kata dapat, boleh atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pilihan tindakan adalah respon atau sikap pejabat pemerintahan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³⁰

Memaknai penjelasan undang-undangan tersebut diatas, jika dikaitkan dengan ketentuan Pemendagri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengatur tata cara pemberian nomor register dalam pasal 101 ayat (6) disebutkan bahwa :

“Dalam hal Verifikasi menyatakan rancangan Perda tidak sesuai dengan hasil evaluasi dan hasil fasilitasi, rancangan perda provinsi dan kabupaten/kota tidak diberikan nomor register.”³¹

Ketentuan tersebut jelas tidak terdapat frasa dapat, boleh atau gubernur diberikan kewenangan untuk memberikan nomor register meskipun rancangan Perda tentang APBD kabupaten/kota tidak sesuai

³⁰Lampiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³¹Lampiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dengan Hasil evaluasi. Meskipun dalam pasal 24 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah bahwa Gubernur diberikan kewenangan untuk memberikan nomor register rancangan perda kabupaten/kota namun dalam peraturan pelaksana yakni peraturan menteri dalam negeri yang mengatur tata cara pemberian nomor register tidak memberikan pilahan kepada gubernur untuk memberikan nomor register jika Pemerintah kabupaten/kota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi.

4.2.2 Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur,

Unsur Peraturan perundang-undangan tidak mengatur Dalam Pasal 23 huruf b lampiran undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 penjelasan terkait terkait unsur ini dijelaskan bahwa ketiadaan atau kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu kondisi tertentu atau diluar kelaziman. Pemaknaan penjelasan tersebut jelas tidak dapat dijadikan dasar keabsahan tindakan gubernur dalam memberikan nomor register terhadap ranperda tentang APBD kabupaten boalemo meskipun Perda APBD tidak diberikan nomor register yang dapat mengakibatkan kekosongan hukum dalam pembiayaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal itu tidak terpenuhi karena hasil pengumpulan bahan hukum primer terdapat ketentuan yang mengatur terkait Ranperda APBD yang masih dapat dilaksanakan melalui penerbitan Perkada oleh bupati/walikota dengan

menacu pada Pagu Anggaran Perda APBD tahun sebelumnya. Pasal 315 ayat (8) UU No. 23 tahun 2014 disebutkan bahwa :

“Dalam hal pembatalan Perda dilakukan terhadap seluruh isi Perda Kabupaten/kota tentang APBD dan Peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), diberlakukan Pagu anggaran sebelumnya.”³²

Lebih lanjut dalam Pasal 107 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa:

“Dalam hal Kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun rancangan Perkada tentang APBD paling tinggi angka APBD Tahun anggaran sebelumnya.”³³

Dari keterangan tersebut jelas tidak akan terjadi kekosongan hukum atau tidak adanya peraturan yang mengatur dalam hal pengelolaan anggaran pada tahun berkenaan.

4.2.3 Peraturan Perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas.

Penjelasan dalam Pasal 23 huruf c Lampiran UU Nomor 30 Tahun 2014 perihal peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas jika dalam peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih (tidak disinkron dan tidak harmonis), dan belum dibuatnya peraturan pelaksana saat dibutuhkan. Ketentuan ini jelas tidak memenuhi unsur dalam memberikan ruang terhadap keputusan gubernur dalam

³²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³³Ibid.

memberikan nomor register, hal ini disebabkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur secara umum perihal pemberian nomor register disebutkan dalam pasal 243 ayat (3) bahwa “tata cara pemberian nomor register diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri.”³⁴ Atas dasar ketentuan tersebut maka oleh menteri yang membidangi urusan dalam negeri menerbitkan Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah yang dalam perjalannya diubah dengan Peremendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan produk hukum daerah. Dengan adanya peraturan pelaksana dalam pemberian nomor register yang telah dilakukan perubahan maka jelas bahwa peraturan yang mengatur perihal pemberian nomor register telah lengkap dan jelas untuk dilaksanakan.

4.2.4. Adanya stagnasi pemerintahan

Lampiran UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan pada pasal 22 ayat (2) huruf d maksud stagnasi pemerintahan yakni aktivitas atau roda pemerintahan tidak dapat terlaksana dikarenakan kebuntuan disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Suatu Rancangan Perda dapat berlaku menjadi sebuah perda apabila telah mendapat nomor register. sebagaimana disebutkan

³⁴Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam Pasal 103 ayat (1) Pemendagri No. 120 tahun 2018 disebutkan bahwa “

“Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1), belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah”³⁵

Memncermati ketentuan tersebut jika dikaitkan dengan pengertian pembentukan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 1 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa :

“Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturaun perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.”³⁶

Atas dasar ketentuan tersebut syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan salah satunya pengundangan. Jika dikaitkan dengan rancangan perda tentang APBD apabila tidak diberikan nomor register tentunya unsur stagnasi pemerintahan dapat terpenuhi karena APBD merupakan peraturan dasar yang dijadikan panduan pemerintah daerah dalam pelaksanaan penganggaran dan pembangunan didaerah. APBD sangat penting untuk membiayai jalannya roda pemerintahan, selama perda tentang APBD belum ditetapkan tentunya aktivitas dan penyelenggaraan pemerintahan akan mengalami kebuntuan.

³⁵Lampiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁶Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan

Untuk memastikan bahwa unsur stagnasi ini terpenuhi atau tidak peneliti melakukan pendalaman terkait Pembentukan Perda tentang APBD melalui peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 315 ayat (8) UU No. 23 tahun 2014 disebutkan bahwa :

“Dalam hal pembatalan Perda dilakukan terhadap seluruh isi Perda Kabupaten/kota tentang APBD dan Peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), diberlakukan Pagu anggaran sebelumnya.”³⁷

Lebih lanjut dalam Pasal 107 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa:

“Dalam hal Kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun rancangan Perkada tentang APBD paling tinggi angka APBD Tahun anggaran sebelumnya.”³⁸

Mencermati ketentuan tersebut diatas. Peneliti dapat menarik sebuah konklusi bahwa meskipun rancangan perda tentang APBD tidak diberikan Nomor Register yang berakibat tidak dapat dilaksanakannya rencana Program dan Kegiatan sesuai Rancangan Perda maka Bupati/Walikota dapat menggunakan perda APBD tahun anggaran sebelumnya dengan menyusun Perkada sesuai dengan besaran Pagu yang ditetapkan dalam Perda APBD tahun sebelumnya.

Mencermati hal diatas, jelas menurut peneliti dalam hal stagnasi pemerintahan tidak dapat terpenuhi, meskipun Ranperda tentang APBD

³⁷Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸Ibid.

tahun berkenan tidak dapat ditetapkan namun Pemerintahan Kabupaten Boalemo masih dapat menjalankan roda pemerintahannya dengan menyusun Perkada tentang APBD berdasarkan Pagu anggaran yang telah ditetapkan pada Perda APBD tahun Sebelumnya.

Dari uraian yang peneliti jabarkan diatas, meskipun gubernur memiliki wewenang dalam penerbitan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 245 ayat (5) UU No. 23 tahun 2014 dan adanya permendagri nomor 120 tahun 2018 pada ayat 106 ayat (6) terkait tidak sesuainya ranperda dengan hasil evaluasi tidak diberikan nomor register, yang tidak dipatuhi oleh gubernur maka unsur-unsur sebagaimana disebutkan dalam pengambilan sebuah kebijakan/kebijaksanaan diskresi oleh gubernur dalam menerbitkan nomor register terhadap Perda tentang APBD kabupaten Boalemo pada tahun 2019. Maka tindakan gubernur tidak sesuai dengan amanat atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun konsekuensi akibat dari tindakan gubernur dalam pemberian Nomor register Ranperda tentang APBD kabupaten boalemo yang tidak sesuai dengan hasil evaluasi akan berdampak pada Permasalah hukum apabila dalam pengelolaan APBD kabupaten boalemo ditemukan penyalahgunaan anggaran (korupsi) yang berkaitan dengan klausul yang tidak disempurnakan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Boalemo. Selain itu gubernur akan mendapat sanksi administrasi oleh Kemendagri sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Asas Hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut NKRI memberikan konsekuensi materi muatan Perda Kab/kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi Untuk memastikan kesesuaian Materi Muatan perda yang dibentuk oleh Pemerintahan Kabupaten./kota, maka Pemerintah Pusat memberikan tugas kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan evaluasi dan kewenangan pemberian nomor register sebelum ranperda diundangkan. Wewenang gubernur dalam pemberian Nomor Register diatur secara umum dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam Pasal 242 dan Pasal 243 dan diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 120 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dari Pasal 98 sampai dengan 104 dan Pasal 106. Noreg tidak diterbitkan apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti/disempurnakan Pemerintah Kab/kota.
2. Terhadap tindakan gubernur yang tidak mematuhi ketentuan Pasal 101 ayat (6) Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, dari aspek diskresi hasil kajian peneliti bahwa sebagaimana unsur yang terkandung dalam pengertian diskresi peraturan perundang-undangan yang : (1) memberikan pilihan, (2) tidak mengatur, (3) tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau (4) adanya stagnasi pemerintahan. jelas tidak terpenuhi. Hal ini akan berakibat hukum dan sanksi administrasi apabila terdapat temuan penyelahgunaan pengelolaan APBD (Korupsi) oleh pemerintah kabupaten boalemo terhadap hasil evaluasi yang tidak ditindaklanjuti.

5.2. SARAN

Dari permasalahan yang peneliti uraikan diatas jika merujuk pada konsep evektifitas dan penegakan hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmen yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum dapat peneliti sarankan :

1. Masih terdapatnya ketentuan peraturan yang perlu dilakukan perbaruan dalam hal substansi hukumnya. Penulis berharap ketentuan perihal tata cara evaluasi APBD yang masih mengacu pada Permendagri No. 16 Tahun 2007 agar dapat diatur dalam satu kesatuan permendagri yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah
2. Gubernur sebagai struktur hukum diharapkan lebih tegas dan patuh dalam pengambilan keputusan/kebijakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. dan Pemerintahan kabupaten/kota yang menjadi bagian dalam budaya hukum harus taat pada ketentuan dalam pembentukan peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Redi, 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.
- Enny Nurbaningsih. 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Rajawali Pers, Jakarta
- Hani Handoko, 1999. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. PT Rafika Aditama, Jakarta.
- HAW. Widjaja, 2006. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Perdasa.
- I Gde Pantja Astawa, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni: Bandung.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana: Jakarta.
- Irawan Soejipto, 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, PT. Bina Aksara: Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta.
- _____, 2006. *Perihal Undang Undang, Konstitusi*: Konstitusi Press: Jakarta.
- Krishna Djaya Darumurti, 2016. *Diskripsi Kajian Teori Hukum*, Genta Publishing: Yogyakarta
- Maria Farida Indrati S, 2017. *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius: Yogyakarta.
- Muhammad Kusnadi dan Harmaili Ibrahim, 1983. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet-5, Sinar Bhakti: Jakarta.
- Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Permata Aksara: Jakarta
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2005, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Setia: Bandung,
- Ridwan HR, 2018. *Hukum Administrasi Negara, Ed. Revisi Cet. 15*, Rajawali Pers: Depok

- Sarwoto, 2006. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghilia Indonesia: Jakarta.
- Siswanto Sunamo, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat, Ed. 1. Cet. 19*. Rajawali Pers: Depok.
- Sujamto, 1986. *Beberapa Pengertian Pengawasan*, Graha Indah: Jakarta.
- Sukardi, 2016. *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Gentha Publishing: Yogyakarta.
- R. Abdoel Djamali, 2007. *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Perdasa: Jakarta.
- Umbu Rauta, 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*, Genta Publishing: Yogyakarta.
- Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT. Rineka Cipta: Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat

Permendagri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri RI Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;\

SK Gubernur Gorontalo No. 399/29/XII/2019 Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boalemo Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020 Dan Rancangan Peraturan Bupati Boalemo Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020

Sumber Internet

<https://kbki.kemdikbud.go.id/entri/wewenang> diakses pada tanggal 12 Desember 2020 Pukul 10.15 WITA

<https://kbki.kemdikbud.go.id/entri/kewenangan> diakses pada tanggal 12 Desember 2020 Pukul 10.15 WITA

Muhammad Taufiqurrahman, 2019. *Kedudukan Diskresi Pejabat Pemerintahan*. Jurnal Retentum, Medan: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Darma Agung. Diakses dari <http://jurnal.darmaagung.ac.id/index.php/retentum/issue/view/35> Tanggal, 20 Januari 2021, Pukul 15.30 WITA

<https://kbki.kemdikbud.go.id/entri/evaluasi> diakses pada tanggal 12 Maret 2021 Pukul 20.15 WITA.

RIWAYAT HIDUP

Nama : Iswan Kasim
NIM : H.11.17.071
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Tempat, Tanggal Lahir : Luwuk, 25 Oktober 1981



Nama Orang Tua

- Ayah : Syafri Kasim
- Ibu : Sri Hartati
Isteri : Sumiyati W. Dimajo
Anak : - Muhammad Raffie Kasim
- Zahrahni Salsabillah Kasim
- Muhammad Rayyan Kasim

Riwayat Pendidikan

No	Tahun	Jenjang	Tempat	Keterangan
1.	1988-1994	SDN 4 Inpres Luwuk	Luwuk	Berijazah
2.	1995-1997	SMP Negeri 3 Luwuk	Luwuk	Berijazah
3.	1998-2000	SMK Negeri 1 Luwuk	Luwuk	Berijazah



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
LEMBAGA PENELITIAN (LEMLIT)
UNIVERSITAS GORONTALO
Jl. Raden Saleh No. 17 Kota Gorontalo
Telp. (0435) 8724466, 829975; Fax : 0435) 82997;
E-mail : lembagapenelitian@unisan.ac.id

Nomor : 3073/PIP/LEMLIT-UNISAN/GTO/I/2021

Lampiran : -

Hal : Permohonan Izin Penelitian

Kepada Yth,

Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Gorontalo
di,-

Tempat

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Zulham, Ph.D

NIDN : 0911108104

Jabatan : Ketua Lembaga Penelitian

Meminta kesediaannya untuk memberikan izin pengambilan data dalam rangka penyusunan **Proposal / Skripsi**, kepada :

Nama Mahasiswa : Iswan Kasim

NIM : H1117071

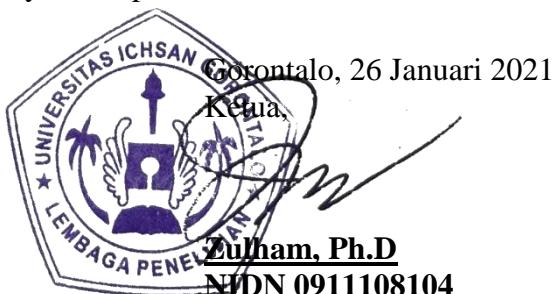
Fakultas : Fakultas Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Lokasi Penelitian : BIRO HUKUM SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI
GORONTALO

Judul Penelitian : WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN DAN KOTA DI
PROVINSI GORONTALO (DIKSRESI PEMBERIAN NOMOR
REGISTER APBD KABUPATEN BOALEMO)

Atas kebijakan dan kerja samanya diucapkan terima kasih.





PEMERINTAH PROVINSI GORONTALO
SEKRETARIAT DAERAH
BIRO HUKUM

Jl. Sapta Marga Kel. Botu Kec. Dumbo Raya Kota Gorontalo Telp (0435) 821277

Nomor : 180 /Hukum/ 155

Gorontalo, 10 Maret 2021

Lamp. : -

Perihal : Pelaksanaan Penelitian.

Kepada :

Yth. **Ketua Lembaga Penelitian
Universitas Ichsan Gorontalo**

di-

Tempat.

Memperhatikan Surat Lembaga Penelitian Universitas Ichsan Gorontalo No. 3073/PIP/LEMLIT-UNISAN/GTO/I/2021 tanggal 26 Januari 2021 perihal Permohonan Izin Penelitian, dengan ini disampaikan bahwa mahasiswa tersebut dibawah ini :

Nama : **Iswan Kasim**
NIM : H.11.17.071
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melaksanakan penelitian Skripsi di Biro Hukum Sekretariat Provinsi Gorontalo dengan Judul *“Wewenang Gubernur Dalam Proses Pembentukan Perda Kabupaten dan Kota di Provinsi Gorontalo (Diskresi Pemberian Nomor Register APBD Kaupaten Boalemo Tahun 2019)”*.

Demikian hal ini kami sampaikan, atasnya kami ucapkan terima kasih.

Kepala Biro Hukum



K. HEMETO, S.H., M.M.

Pembina Utama Muda/IV.c

NIP. 19670130 199803 1 005

ABSTRACT

ISWAN KASIM. H1117071. THE GOVERNOR'S AUTHORITY IN THE ESTABLISHMENT OF DISTRICT/MUNICIPAL LOCAL REGULATION IN GORONTALO PROVINCE (A DISCRETION OF REGISTRATION NUMBER REGARDING TO BOALEMO DISTRICT'S LOCAL GOVERNMENT BUDGET IN 2019)

The objectives of the study are to (1) identify the procedure for issuing the registration number of local regulation draft regarding the local government budget, and (2) identify the juridical review on Governor's Degree that against the laws and regulations from a discretion aspect. The study employs normative/library research method by researching secondary sources of law which are compiled systematically and thoroughly that lead to conclusions in response to the problem being studied. The study discusses the procedure for issuing registration number regulated in Law Number 32/2014 regarding local government and Ministry of Home Affairs Regulation Number 120/2018 regarding the amendment to Ministry of Home Affairs Regulation Number 80/2015 regarding the establishment of local law product. A local government regulation draft cannot be established as local regulation without the registration number. In terms of discretion, the governor's act against the Laws and Regulations in issuing the registration number of local regulation draft regarding the local government budget that juridically based on the scope included in the definition of discretion in Law Number 30/2014 where the law provides the option, absent, incomplete or unclear, and/or administration stagnancy, is formally not accomplished. The failure of the juridical review will have legal consequences and administrative sanction whenever there are findings of misuse of local budget management by the Boalemo district government concerning the evaluation outcome that is not being followed up.

Keywords: authority, registration number, discretion, local regulation, local government budget.



ABSTRAK

ISWAN KASIM. H1117071. WEWENANG GUBERNUR DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI GORONTALO (DISKRESI PEMBERIAN NOMOR REGISTER TENTANG APBD KABUPATEN BOALEMO PADA TAHUN 2019)

Tujuan Penelitian ini untuk (1) Mengetahui Prosedur Penerbitan Nomor Register Ranperda tentang APBD; (2) Mengetahui tinjauan yuridis terhadap Keputusan/Tindakan Gubernur yang bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan dalam aspek Diskresi. Metode Penelitian ini menggunakan Penelitian Normatif/Penelitian kepustakaan. metode ini dilakukan dengan meneliti bahan hukum sekunder yang disusun secara sistematis dan cermat sehingga dihasilkan konklusi untuk menjawab masalah yang diteliti. Pembahasan Penelitian terkait prosedur penerbitan Nomor Register diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tanpa Nomor Register sebuah Rancangan Perda tidak dapat ditetapkan menjadi Perda. Dari aspek Diskresi, Tindakan gubernur yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dalam menerbitkan Nomor Register Ranperda APBD, bahwa secara yudiris unsur-unsur dalam pengertian diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yakni peraturan memberikan pilihan, peraturan tidak mengatur, peraturan tidak lengkap/tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, tidak terpenuhi secara formal. Tidak terpenuhinya aspek yuridis ini akan berakibat hukum dan sanksi administrasi apabila terdapat temuan penyelahgunaan pengelolaan APBD (Korupsi) oleh pemerintah Kabupaten Boalemo terhadap hasil evaluasi yang tidak ditindaklanjuti.

Kata kunci : Wewenang, Nomor Register, Diskresi, Peraturan Daerah, APBD.





**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS ICHSAN
(UNISAN) GORONTALO**

SURAT KEPUTUSAN MENDIKNAS RI NOMOR 84/D/O/2001

Jl. Achmad Nadjamuddin No. 17 Telp (0435) 829975 Fax (0435) 829976 Gorontalo

SURAT REKOMENDASI BEBAS PLAGIASI

No. 0514/UNISAN-G/S-BP/IV/2021

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Sunarto Taliki, M.Kom
NIDN : 0906058301
Unit Kerja : Pustikom, Universitas Ihsan Gorontalo

Dengan ini Menyatakan bahwa :

Nama Mahasiswa : ISWAN KASIM
NIM : H1117071
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)
Fakultas : Fakultas Hukum
Judul Skripsi : Wewenang Gubernur Dalam Proses Pembentukan Perda Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo (Diskresi Pemberian Nomor Register tentang APBD Kabupaten Boalemo Pada Tahun 2019)

Sesuai dengan hasil pengecekan tingkat kemiripan skripsi melalui aplikasi Turnitin untuk judul skripsi di atas diperoleh hasil Similarity sebesar 31%, berdasarkan SK Rektor No. 237/UNISAN-G/SK/IX/2019 tentang Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Plagiarisme, bahwa batas kemiripan skripsi maksimal 35% dan sesuai dengan Surat Pernyataan dari kedua Pembimbing yang bersangkutan menyatakan bahwa isi softcopy skripsi yang diolah di Turnitin SAMA ISINYA dengan Skripsi Aslinya serta format penulisannya sudah sesuai dengan Buku Panduan Penulisan Skripsi, untuk itu skripsi tersebut di atas dinyatakan BEBAS PLAGIASI dan layak untuk diujangkan.

Demikian surat rekomendasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Gorontalo, 20 April 2021
Tim Verifikasi,



Sunarto Taliki, M.Kom
NIDN. 0906058301

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Program Studi
3. Pembimbing I dan Pembimbing II
4. Yang bersangkutan
5. Arsip



Skripsi_H1117071_Iswan Kasim_Wewenang Gubernur Dalam Proses Pembentukan Perda Kab dan Kota Di Provinsi Gorontalo (Diksresi Pemberian Nomor ...
Apr 20, 2021
12421 words / 84070 characters

H1117071

Skripsi_H1117071_Iswan Kasim_Wewenang Gubernur Dalam P...

Sources Overview

31%

OVERALL SIMILARITY

1	pshk.or.id INTERNET	3%
2	www.jogloabang.com INTERNET	1%
3	yusranlanpananda.wordpress.com INTERNET	1%
4	repository.unhas.ac.id INTERNET	1%
5	repository.uinjkt.ac.id INTERNET	1%
6	docplayer.info INTERNET	1%
7	repository.unair.ac.id INTERNET	<1%
8	sinarnusantaranews.com INTERNET	<1%
9	jdih.makassar.go.id INTERNET	<1%
10	repositori.uin-alauddin.ac.id INTERNET	<1%
11	hukum.unsrat.ac.id INTERNET	<1%
12	mcw-malang.org INTERNET	<1%
13	bulelengkab.go.id INTERNET	<1%
14	www.scribd.com INTERNET	<1%
15	jdih.batam.go.id INTERNET	<1%
16	fahmicavarela.wordpress.com INTERNET	<1%

17	eprints.undip.ac.id INTERNET	<1%
18	text-id.123dok.com INTERNET	<1%
19	core.ac.uk INTERNET	<1%
20	peraturan.bpk.go.id INTERNET	<1%
21	www.pps.unud.ac.id INTERNET	<1%
22	www.ejournal-s1.undip.ac.id INTERNET	<1%
23	www.slideshare.net INTERNET	<1%
24	media.neliti.com INTERNET	<1%
25	ayunkinfoperaturan.blogspot.com INTERNET	<1%
26	www.rumahpemilu.com INTERNET	<1%
27	dokumen.tips INTERNET	<1%
28	jurnal.ar-raniry.ac.id INTERNET	<1%
29	www.hukumonline.com INTERNET	<1%
30	pt.scribd.com INTERNET	<1%
31	repository.ub.ac.id INTERNET	<1%
32	www.coursehero.com INTERNET	<1%
33	law.uii.ac.id INTERNET	<1%
34	Victor Juzuf Sedubun, Marthinus Johanes Saptenno, Jemmy Jefry Pietersz, Sostones Yacobis Sisinaru. "Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur di Provinsi Nusa Tenggara Barat". CROSSREF	<1%
35	tugaskampuss.blogspot.com INTERNET	<1%
36	eprints.umm.ac.id INTERNET	<1%
37	journal.unigha.ac.id INTERNET	<1%
38	www.hmppkn.my.id INTERNET	<1%
39	www.jdih.setjen.kemendagri.go.id INTERNET	<1%
40	repository.unpad.ac.id INTERNET	<1%

41	kawanhukum.id INTERNET	<1%
42	Asri Lasatu. "Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD", Jurnal Ilmiah Kebij... CROSSREF	<1%
43	Eriko Fahri Ginting, Dian Agung Wicaksono. "Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat... CROSSREF	<1%
44	fh.unsoed.ac.id INTERNET	<1%
45	www.smartcityindo.com INTERNET	<1%
46	cantrawayang.wordpress.com INTERNET	<1%
47	docobook.com INTERNET	<1%
48	idoc.pub INTERNET	<1%
49	ojs.uho.ac.id INTERNET	<1%
50	digilib.uinsby.ac.id INTERNET	<1%
51	fr.scribd.com INTERNET	<1%
52	repository.uinmataram.ac.id INTERNET	<1%
53	kpud-pidiejayakab.go.id INTERNET	<1%
54	semestahukum.blogspot.com INTERNET	<1%
55	www.pshk.or.id INTERNET	<1%
56	id.123dok.com INTERNET	<1%
57	suarabalikpapan.com INTERNET	<1%
58	bingkaibanua.com INTERNET	<1%
59	repository.uksw.edu INTERNET	<1%
60	scholar.unand.ac.id INTERNET	<1%
61	slamethar.wordpress.com INTERNET	<1%
62	Andryan Andryan. "Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Rep... CROSSREF	<1%
63	bpkad.kaltimprov.go.id INTERNET	<1%
64	doku.pub INTERNET	<1%

65	www.sijunjung.go.id INTERNET	<1%
66	rajawaligarudapancasila.blogspot.com INTERNET	<1%
67	www.sukabumikota.go.id INTERNET	<1%
68	Sherlock Halmes Lekipiouw. "Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan", SASI, 2020 CROSSREF	<1%
69	dprd-dkijakartaprov.go.id INTERNET	<1%
70	sippd.brebeskab.go.id INTERNET	<1%
71	repository.uph.edu INTERNET	<1%
72	www.neliti.com INTERNET	<1%
73	LL Dikti IX Turnitin Consortium on 2020-02-12 SUBMITTED WORKS	<1%
74	alviprofdr.blogspot.com INTERNET	<1%
75	es.scribd.com INTERNET	<1%
76	garuda.ristekbrin.go.id INTERNET	<1%
77	Mosgan Situmorang. "Problematika Merehabilitasi Kedudukan Orang yang Tersangkut Pidana pada Keadaan Semula", Jurnal Penelitian dan Pengembangan CROSSREF	<1%
78	Sulardi Wijaya. "Problematic MPR Decree Post Reform and After The Issuance of Law No. 12 of 2011", Rechtsidé, 2015 CROSSREF	<1%
79	adoc.pub INTERNET	<1%
80	berkas.dpr.go.id INTERNET	<1%
81	digilib.unhas.ac.id INTERNET	<1%
82	huma.or.id INTERNET	<1%
83	jakarta45.wordpress.com INTERNET	<1%
84	repositori.usu.ac.id INTERNET	<1%
85	riset.unisma.ac.id INTERNET	<1%
86	sesmen.kemenpera.go.id INTERNET	<1%
87	Muhammad Ali Badary. "Implication Of Provisions Article 58 Paragraph (2) Law Number 15 Of 2019 Concerning Amendments To Law ... CROSSREF	<1%
88	disperin.bone.go.id INTERNET	<1%

89	e-journal.janabadra.ac.id INTERNET	<1%
90	eprints.ums.ac.id INTERNET	<1%
91	fh.unram.ac.id INTERNET	<1%
92	iugspace.iugaza.edu.ps INTERNET	<1%
93	tehangatsekali.blogspot.com INTERNET	<1%
94	Ali Marwan HSB. "MENGKRITISI PEMBERLAKUAN TEORI FIKSI HUKUM (Criticising Enactment Of Law Fiction Theory)", Jurnal Peneliti... CROSSREF	<1%
95	anzdoc.com INTERNET	<1%
96	jdih.sulbarprov.go.id INTERNET	<1%
97	jdih.tubankab.go.id INTERNET	<1%
98	jurnalmahasiswa.unesa.ac.id INTERNET	<1%
99	kabmojokerto.jdih.jatimprov.go.id INTERNET	<1%
100	kamushukum.web.id INTERNET	<1%
101	matematikasudomo.blogspot.com INTERNET	<1%
102	publikasiilmiah.ums.ac.id:8080 INTERNET	<1%
103	repository.podomorouniversity.ac.id INTERNET	<1%
104	wwwmuhammadhadidimagisterilmuhukum.blogspot.com INTERNET	<1%
105	Abdul Rais Asmar. "Diseminasi (Promulgation) atau Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja ... CROSSREF	<1%
106	Cahyo Anggoro. "Kewenangan Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Badan Usaha Milik Negara", Varia Justicia, 2018 CROSSREF	<1%
107	ar.scribd.com INTERNET	<1%
108	badungkab.go.id INTERNET	<1%
109	bplawyers.co.id INTERNET	<1%
110	desaciwidey.wordpress.com INTERNET	<1%
111	digilib.iain-palangkaraya.ac.id INTERNET	<1%
112	digilib.unila.ac.id INTERNET	<1%

113	eprints.unm.ac.id INTERNET	<1%
114	eprintslib.ummgl.ac.id INTERNET	<1%
115	fhusnla.ac.id INTERNET	<1%
116	iikayulistyamawati.blogspot.com INTERNET	<1%
117	jdih.babelprov.go.id INTERNET	<1%
118	jdih.bandungbaratkab.go.id INTERNET	<1%
119	jendelahukum.com INTERNET	<1%
120	kimiadisekitarkita.wordpress.com INTERNET	<1%
121	ksatriagoblog.blogspot.com INTERNET	<1%
122	repository.library.uksw.edu INTERNET	<1%
123	repository.uinbanten.ac.id INTERNET	<1%
124	repository.unika.ac.id INTERNET	<1%
125	repository.widyatama.ac.id INTERNET	<1%
126	sinta.unud.ac.id INTERNET	<1%
127	www.acehtrend.com INTERNET	<1%
128	www.bphn.go.id INTERNET	<1%
129	www.docstoc.com INTERNET	<1%
130	www.iiste.org INTERNET	<1%
131	www.komnasperempuan.or.id INTERNET	<1%
132	www.researchgate.net INTERNET	<1%
133	www.transparansi.or.id INTERNET	<1%

Excluded search repositories:

- None

Excluded from Similarity Report:

- Bibliography
- Quotes
- Small Matches (less than 8 words).

Excluded sources:

- None