

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹

Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dalam upaya peningkatan pelayanan, peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (dikenal dengan istilah otonomi daerah). Namun demikian pembuatan kebijakan tersebut, harus memperhatikan keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dan hubungan yang serasi antar daerah dengan Pemerintah Pusat, artinya harus mampu memelihara dan

¹ *Buku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (Paragraf Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), Permata Press, Jakarta Tahun 2007 hlm. 169.

menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.²

Berkaitan dengan hal itu, menurut Utang Rosidin³, pilihan otonomi luas (otonomi daerah) merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama dibangun dan dipelihara. Dengan otonomi, kita dapat mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih sejak pasca-kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka mengalami alienisasi dalam segala bentuk pembuatan kebijaksanaan publik. Segala bentuk kebijaksanaan publik yang bersifat nasional ditentukan oleh sekelompok kecil orang di Pemerintah Pusat, sementara masyarakat di daerah diwajibkan untuk mensukseskannya dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut.

Sentralisasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional yang terjadi pada tahun 1997. Saat itu ekonomi Indonesia mengalami kehancuran total dengan segala implikasinya. Hal itu terjadi karena pemerintah memasuki arena global yang sebenarnya tidak siap untuk diikuti. Pemerintah lebih banyak mencurahkan perhatiannya untuk kepentingan ekonomi domestik dengan berorientasi lokal. Seharusnya tugas pemerintah tidak lagi mengurus dan memikirkan masalah-masalah daerah karena masalah tersebut sebaiknya diserahkan kepada pemerintah daerah.⁴

² *Ibid*, hlm. 170.

³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm. 15.

⁴ *Ibid*, hlm. 25.

Oleh karena itu, menurut Utang Rosidin, otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia daripada sentralisasi. Dengan dibelakukannya desentralisasi, daerah akan menjadi kuat. Jika daerah sudah kuat, negara pun akan kuat karena daerah merupakan pilar bagi sebuah negara dimana pun. Adanya desentralisasi akan memunculkan pusat-pusat kegiatan ekonomi dan usaha yang baru di daerah-daerah.

Otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi di sebuah negara, termasuk Indonesia. Jika masyarakat daerah terbiasa dengan proses yang terbuka, terbiasa terlibat dalam mekanisme membuat kebijakan publik di daerahnya, ketika ada peluang untuk ikut berperan dalam politik nasional, mereka tidak akan canggung untuk menghadapinya.

Otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah daerah, sudah seharusnya dipelihara, dijaga dan dinikmati oleh masyarakat setempat. Tanah dan hutan dengan segala hasilnya yang merupakan hak warisan dari kalangan nenek moyang suatu masyarakat harus dinikmati oleh masyarakat setempat.

Dengan memerhatikan alasan-alasan tersebut, sudah seharusnya pilihan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di negara kesatuan merupakan pilihan yang sangat menentukan keberadaan negara bangsa pada masa-masa yang akan datang.⁵

⁵ *Ibid*, hlm. 26

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai kewajiban:

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. melestarikan lingkungan hidup;
12. mengelola administrasi kependudukan; melestarikan nilai sosial budaya;
13. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
14. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁶

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (6) UUD 1945 beserta Amandemennya, diatur bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

⁶ *Ibid*, hlm. 27

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Yang dimaksud dengan “Otonomi daerah” adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun “Tugas Pembantuan” adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁷

Berkaitan dengan kewenangan Daerah Provinsi Jawa Barat dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda), dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁷ Pasal 1 angka 6 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah (Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota).

Berkenaan dengan penyusunan Rancangan Perda, dalam ketentuan Pasal 88 ayat (3) dan ayat (5) serta Pasal 89 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, diatur bahwa Rancangan Perda, Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Rancangan Peraturan Bersama Kepala Daerah atau rancangan Peraturan DPRD sebelum ditetapkan dan diundangkan menjadi Perda, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD, harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk difasilitasi. Fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Rancangan Peraturan Bersama Kepala Daerah atau rancangan Peraturan DPRD.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang dimaksud dengan *“Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur Kepada Kabupaten/Kota terhadap*

materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan”.

Berkenaan dengan pembatalan terhadap Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur, Pasal 250 dan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa:

Pasal 250:

- (1) Perda dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah:
 - a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
 - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
 - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
 - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.

Pasal 251:

- (1) Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi,

kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, Kementerian Dalam Negeri sebagai Badan Pemerintahan yang lebih tinggi mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan/supervisi terhadap badan pemerintahan yang lebih rendah (Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat). Dalam hal ini, fasilitasi penyusunan Perda berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, merupakan pelaksanaan supervisi dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam penyusunan Perda agar setelah diundangkan dan diimplementasikan terhindar dari pembatalan.

Namun demikian, perlu dilakukan analisa terhadap pelaksanaan pengawasan/supervisi tersebut, apakah pelaksanaan pengawasan/supervisi oleh Pemerintah Pusat yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas hukum, dan teori hukum?

Atas dasar hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka Penulis mengajukan Usulan Penelitian dengan judul: *“Pelaksanaan Supervisi Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam Penyusunan Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah”*.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan supervisi dikaitkan dengan fungsi pendampingan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dalam penyusunan Perda Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana kendala pelaksanaan supervisi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dikaitkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas hukum, dan teori hukum?
3. Bagaimana upaya dalam mengatasi kendala pelaksanaan supervisi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan hal-hal yang telah dipaparkan pada latar belakang di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian Penulis adalah:

1. Untuk menganalisa efektivitas pelaksanaan supervisi Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam penyusunan Perda dihubungkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
2. Untuk menganalisa supervisi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui Fasilitasi Rancangan Perda Provinsi Jawa Barat apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas hukum, dan teori hukum.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat mengetahui efektivitas pelaksanaan supervisi Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam penyusunan Perda dihubungkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan menganalisa supervisi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui Fasilitasi Rancangan Perda Provinsi Jawa Barat bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas-asas hukum, dan teori hukum

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat (yang dalam hal ini Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat) agar dapat menyampaikan usulan revisi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, khususnya menghapus pengaturan mengenai fasilitasi Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas hukum, dan teori hukum. Selain itu fasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa pembatalan Perda merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis pendekatan yuridis normatif (ketentuan peraturan perundang-undangan), asas hukum, dan teori hukum, yaitu:

1. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan:

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

Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa Perda dan Peraturan Gubernur dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Yang dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum adalah:

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman 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.

Kemudian dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya Pasal 9 mengatur dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Ketentuan Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur bahwa pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Dalam Pasal 88 disebutkan bahwa Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dilakukan fasilitasi terhadap Rancangan Perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dan fasilitasi tidak diberlakukan terhadap rancangan Perda yang dilakukan evaluasi (8 jenis Raperda yang diatur dalam Pasal 245 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014).

Rancangan Perda, Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur), Rancangan Peraturan Bersama Peraturan Kepala Daerah atau Rancangan Peraturan DPRD disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi Provinsi dan kepada Gubernur bagi Kabupaten/Kota.

Fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima Rancangan Perda, Rancangan Peraturan Kepala Daerah, Rancangan Peraturan Bersama Peraturan Kepala Daerah atau Rancangan Peraturan DPRD.

2. Asas hukum

Menurut Eni Rohyani⁸ terdapat asas-asas di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. **Asas hierarki (*lex superiori derogat legi inferiori*)**, yaitu suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya.

⁸ Eni Rohyani, *Implikasi Hukum dari Penyalahgunaan Wewenang oleh Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* (Disertasi), Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009, hlm. 93-94.

Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.

Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

- b. *Asas lex specialis derogat legi generalis*, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (berlaku bagi peraturan perundang-undangan yang sederajat, contoh undang-undang dengan undang-undang, peraturan pemerintah dengan peraturan pemerintah).
- c. *Asas lex posteriori derogat legi priori*, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.

Selain itu, dalam peraturan perundang-undangan juga terdapat hak **menguji peraturan perundang-undangan**, yaitu :

- d. Hak menguji secara materiil, yaitu menguji materi atau isi peraturan perundang-undangan, apakah sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. (judisial review oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi)
- e. Hak menguji secara formal, yaitu menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah

dipenuhi (tat acara legal drafting yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

3. Teori Hukum

Diantara asas-asas hukum di atas, Asas Hierarki (*lex superiori derogat legi inferiori*) merupakan asas hukum yang mengakomodasi teori hukum dari Hans Kelsen⁹ yaitu *Stufenbau des Recht* atau lebih dikenal dengan *Stufenbau Theory*, yang menyatakan bahwa hukum positif (peraturan) dikonstruksikan berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

“*Stufenbau Theory*” dari Hans Kelsen tersebut di atas merupakan teori yang mendukung “*Pure Theory of Law*” atau teori murni tentang hukum. Namun murni disini bukan hukumnya, tetapi teorinya. Menurut ajaran Kelsen, dalam membuat teori hukum haruslah bersih/murni dari pengaruh ilmu, unsur atau ajaran lain, seperti agama, filsafat, sejarah, sosiologi, antropologi, ekonomi dan sebagainya. “*Stufenbau Theory*” berbicara mengenai keberlakuan kaidah hukum, bahwa keberadaan kaidah yang lebih rendah ditentukan oleh kaidah lebih tinggi. Dengan demikian kaidah konkrit berlaku berdasarkan kaidah abstrak, sedangkan kaidah abstrak berlaku berdasarkan kaidah dasar atau *grundnorm*.¹⁰

⁹ Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Cetakan Keempat, Citra Aditya Bakti, Bandung 1990, hlm. 48.

¹⁰ Purnadi Purbacaraka *Op.Cit*, hlm. 58 – 71

Hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1), ayat (2) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dijelaskan di atas, merupakan implementasi dari *Stufenbau Theory* dari Hans Kelsen.

F. Langkah - Langkah Penelitian

1. Menentukan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat di Jalan Diponegoro Nomor 22 Bandung mengingat penelitian dengan judul: *“Pelaksanaan Supervisi Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam Penyusunan Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,”* antara lain berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

2. Sumber Data

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka jenis data yang digunakan adalah:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat (data-data yang diperoleh dari Biro Hukum dan HAM Setda Provinsi Jawa Barat berupa Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur serta dokumen lainnya);

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, yaitu berupa dokumen peraturan perundang-undangan;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer (bahan-bahan dari Biro Hukum dan HAM) dan bahan hukum sekunder antara lain ensiklopedia Indonesia; kamus hukum; kamus bahasa Inggris-Indonesia; serta berbagai referensi hukum dari internet.

3. Menentukan Jenis Data

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksi pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha menerapkan asas-asas hukum dan informasi baru yang terkait.

Dalam hal ini yang dimaksud adalah untuk memperoleh bahan-bahan yang bernilai tinggi yang dapat mendukung dalam penulisan. Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder dan primer. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat. Sedangkan data sekunder merupakan data yang dapat mendukung keterangan yang menunjang kelengkapan data primer, yakni melalui analisa peraturan perundang-undangan dan terhadap

substansi pengaturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

4. Menentukan Metode dan Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder (dokumen peraturan perundang-undangan) yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam peraturan perundang-undangan. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

Dengan metode kualitatif merupakan suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yakni apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.¹¹

5. Analisis Instrumen Penelitian

Penulis melakukan analisis dalam penelitian ini menggunakan instrumen penelitian berupa peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum dan teori hukum yang terkait dengan usulan penelitian.

6. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan. Data sekunder baik yang

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), Jakarta, 1984, hlm.250.

menyangkut bahan hukum primer, sekunder, dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan relevansi.

7. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan memperhatikan asas hukum, teori hukum serta isi kaidah hukum peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui dua relevansi utama, yaitu:

- a. bersifat umum, terdiri dari buku-buku teks (ilmu hukum); dan
- b. bersifat khusus, terdiri dari laporan hasil penelitian dan makalah.

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan.

G. Sistematika Penulisan

BAB I	PENDAHULUAN
BAB II	TINJAUAN TEORI
BAB III	PELAKSANAAN SUPERVISI PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PEMERINTAH DAERAH PROVINSI JAWA BARAT MELALUI FASILITASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH
BAB IV	PENUTUP