

**REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH
SESUAI AMANAT UNDANG UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

DISERTASI



Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh
gelar doktor dalam Ilmu Hukum

**UMBU RAUTA
NIM : 11010111500024**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2015**

LEMBAR PENGESAHAN

Naskah Disertasi Ujian Tertutup

**REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH
SESUAI AMANAT UNDANG UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**UMBU RAUTA
NIM : 11010111500024**

Telah disetujui untuk dilaksanakan oleh :

Promotor

Co. Promotor

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.M.Hum.
NIP. 19621110 198703 1 004

Dr. Retno Saraswati, SH.M.Hum
NIP. 19671119 199303 2 002

**Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**

Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH.M.Hum
NIP. 19620118 198703 1 002

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Umbu Rauta

NIM : 11010111500024

Alamat : Green Paradise Regency Blok C/4 RT 12 RW 01 Dukuh - Sidomukti – Salatiga.

Asal Instansi : Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana – Salatiga

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2015
Yang membuat pernyataan,

Umbu Rauta
Nim: 11010111500024

ABSTRAK

Pengujian rancangan perda dan perda mengandung problematika, baik pada tataran normatif dan praksis. Pada tataran normatif, ada perbedaan pengaturan pengujian dan pembatalan perda antara UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) dengan Pasal 24A UUD NRI 1945. Pada tataran praksis problematika berkenaan dengan ruang lingkup evaluasi raperda, batu uji, bentuk hukum hasil pengujian, tindak lanjut pengujian, dan waktu pengajuan dan pelaksanaan pengujian. Beranjak dari problematika tersebut, dirumuskan permasalahan sebagai berikut: (1) Mengapa konstruksi sistem pengujian perda sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 belum sesuai amanat UUD 1945 ? (2) Apakah pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda telah menjamin keserasian antara perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ? (3) Bagaimana upaya untuk membangun kembali (rekonstruksi) sistem pengujian raperda dan perda yang sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 ?

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan pendekatan undang-undang, pendekatan historis dan pendekatan komparatif. Spesifikasi penelitian yaitu penelitian deskriptif-preskriptif. Fokus penelitian yaitu penelitian hukum normatif, namun untuk memperoleh informasi yang utuh dan lengkap, dilakukan wawancara mendalam atau penyebaran daftar pertanyaan (kuisisioner) terhadap responden dan narasumber.

Beberapa teori yang digunakan sebagai basis kajian atau analisis yaitu: teori konstitusionalisme, teori hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam konteks negara kesatuan, teori desentralisasi/otonomi daerah, teori tentang penjenjangan norma, teori pengujian peraturan perundang-undangan, dan teori sistem hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (i) adanya perbedaan pengaturan pengujian perda dalam UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 dilatarbelakangi pemikiran bahwa pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat berwenang melakukan pengawasan, salah satunya pengawasan perda; (2) pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda belum menjamin keserasian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan belum sesuai amanat UUD NRI 1945; (3) rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda berkenaan dengan: kewajiban pengawasan preventif (evaluasi) bagi seluruh raperda dan pergeseran kewenangan pengujian perda melalui instrumen pengujian ke Mahkamah Agung.

Kata Kunci: pengujian, raperda, perda, rekonstruksi.

ABSTRACT

Reviewing local regulations and local regulation bill contain problematic, both at the level of normative and practical. At the normative level, there is a difference between setting the cancellation regulations of Law No. 32 of 2004 (Law No. 23 of 2014) by the Article 24A of the 1945 Constitution. In practical level the problematic appears with regard to the scope of the evaluation of draft legislation, the standard of review, the legal form of the review results, follow-up review, and implementation of filing and testing. Taking the problems as a starting point, the following issues are determined to be the research problems of this dissertation: (1) Why does the construction of review system of local regulations as regulated by Law Number 32/2004 in conjunction with Law Number 28/2009 not correspond with the mandate of the Constitution of 1945? (2) Have the regulation and practice of reviewing local regulations and proposed bill of local regulation provided assurance of harmonisation between local regulations and higher regulations? (3) What are the reasonable measures to reconstruct the review system of local regulations and proposed bill of local in compliance with the Constitution of 1945?

This research is a legal research with statutory approach, historical approach and comparative approach. The specification of this research is descriptive and prescriptive. The focus of this research is normative research, however to provide adequate information, conducted through in-depth interviews or spread of a list of questions (questionnaire) to the respondents and informants.

Some theories that are used as the analytical basis of this research include the theory of constitutionalism, the theory of central and Local Government relationship in the context of the unitary state, the theory of decentralization / regional autonomy, the theory of the hierarchy of norms, the theory of legislation review, and the theory of legal system.

The results of this research describe that: (1) there are differences in laws regulating the review mechanism in Law Number 32/2004 (Law Number 23/2014) jo. Law Number 28/2009 to the Constitution of 1945 because local government is part of the central government therefore the central government has the authority to control the local regulations; (2) the rules and practice in reviewing the local regulations and local regulations bill have not been coherent and it does not comply with the dictate of the Constitution; (3) the reconstruction in the system of reviewing the local regulations and local regulations bill contains two elements, i.e. the duty to evaluate all local regulations bill (preventive control) and shifting the executive review to the judicial review by the Supreme Court.

Keyword: *review, local regulations, local regulations bill, reconstruction.*

RINGKASAN

I. Latar Belakang Masalah

Sumber kewenangan pemerintahan daerah membentuk peraturan daerah (perda) yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRI 1945) yang berbunyi: *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 (*juncto* Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* Pasal 1 angka 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa *Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*.

Meskipun pada tataran teoretik dan normatif telah diatur persyaratan pembentukan perda yang layak, namun pada tataran empirik masih ada perda yang mengemban ketidaksempurnaan, baik materi dan proses pembentukannya. Oleh karenanya terbuka peluang untuk melakukan pengujian terhadap perda karena berpotensi merugikan *addresatnya*. Pentingnya instrumen pengujian terhadap peraturan perundang-undangan (termasuk perda) telah disadari oleh pembentuk konstitusi sehingga menjadi materi pengaturan pada tataran konstitusi, seperti diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945.

Pengaturan tentang pengujian perda diatur lebih lanjut dalam UU organik, di antaranya UU No. 48 Tahun 2009, UU No. 14 Tahun 1985 (diubah dengan UU No. 3 Tahun 2009), UU No. 24 Tahun 2003 (diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011) dan UU No. 12 Tahun 2011. Khusus pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung (MA), diatur lebih detail dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2011. Terkait pengujian raperda dan perda dikenal instrumen *eksekutifreview* dan *eksekutif preview*. *Eksekutif review* diatur dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009. *Eksekutif preview*, diatur dalam Pasal 185 – Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009. Lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014.

Problematika hukum terkait pengujian raperda dan perda terletak pada tataran normatif dan tataran empiris. Pada tataran normatif berkenaan dengan perbedaan pengaturan antara materi

UUD NRI 1945 dengan materi UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 dan peraturan pelaksanaannya. Perbedaan dimaksud mencakup jenis pengujian, batu uji pengujian, lembaga yang berwenang menguji, dan bentuk hukum hasil pengujian. Secara konstitusional, pengujian perda oleh MA dengan instrumen *yudisial review*. Batu uji yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bentuk hukum hasil pengujian yaitu putusan MA. Sementara dari perspektif UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 serta peraturan pelaksanaan, pengujian perda dan raperda melalui instrumen *eksekutif preview* dan *eksekutif review*. Ini berarti lembaga yang melakukan pengujian yaitu pemerintah pusat. Batu ujinya berupa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, dan bentuk hukum hasil pengujian berupa Keputusan Mendagri atau Gubernur dan Peraturan Presiden (Perpres)

Kemudian, problematika hukum pada tataran empiris berkenaan dengan: (i) jangka waktu pengajuan dan pengujian raperda dan perda belum sesuai dengan pengaturan; (ii) dasar pembatalan perda yaitu Keputusan Mendagri bukan Perpres; (iii) tiadanya peluang bagi daerah mengajukan keberatan kepada MA karena jenis norma yang bersifat penetapan (*beschikking*); (iv) keterlibatan beberapa pejabat dalam pengujian raperda tertentu, menggambarkan birokrasi yang cukup panjang dan berbelit-belit sehingga bertolak belakang dengan semangat otonomi daerah yang ingin mempercepat dan mempermudah layanan; dan (v) adanya instrumen pengawasan berupa “harmonisasi” dan “konsultasi” yang bagi semua raperda, sebagaimana diatur melalui Surat Edaran Mendagri No. 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006.

Beranjak dari beberapa problematika di atas, dirumuskan permasalahan penelitian disertasi sebagai berikut:

1. Mengapa konstruksi sistem pengujian perda sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 belum sesuai amanat UUD NRI 1945 ?
2. Apakah pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda telah menjamin keterpaduan atau keserasian antara perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ?
3. Bagaimana upaya untuk membangun kembali (rekonstruksi) sistem pengujian raperda dan perda yang sesuai dengan amanat UUDNRI 1945 ?

II. Proses Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan paradigma *post-positivisme*. Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan undang-undang, pendekatan historis dan pendekatan komparatif. Sementara spesifikasi penelitian ini yaitu penelitian deskriptif dan penelitian preskriptif.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal yang didasarkan pada pertimbangan bahwa penelitian ini mempunyai obyek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Terkait dengan permasalahan penelitian ini, obyek kajian yaitu kaidah atau aturan hukum yang berkenaan dengan pengujian raperda dan perda. Oleh karenanya, metode pengumpulan bahan hukum atau data dilakukan melalui studi kepustakaan. Di samping metode studi kepustakaan, dalam rangka memperkaya, mengkonfirmasi dan menyempurnakan bahan hukum atau data, dilakukan wawancara mendalam atau penyebaran daftar pertanyaan terhadap beberapa responden dan narasumber. Semua bahan hukum yang telah diperoleh akan dipelajari, diklasifikasikan, diolah, dan diuraikan untuk selanjutnya dianalisis dengan metode analisis kualitatif.

III. Basis Teoretik

Beberapa teori yang digunakan sebagai basis kajian atau analisis dalam yaitu: teori konstitusionalisme, teori hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam konteks negara kesatuan, teori desentralisasi/otonomi daerah, teori tentang penjenjangan norma (*hierarchi of law*), teori pengujian peraturan perundang-undangan, dan teori sistem hukum.

Teori hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, teori desentralisasi/otonomi daerah maupun teori penjenjangan norma digunakan untuk menganalisis persoalan penelitian yang berkenaan dengan dualisme pengaturan pengujian perda. Persoalan penelitian yang berkenaan dengan praktik pengujian raperda dan perda akan dianalisis dengan teori pengujian peraturan perundang-undangan, teori otonomi daerah/desentralisasi, dan teori penjenjangan norma. Selanjutnya untuk merekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda, dianalisis dengan teori hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, teori pengujian peraturan perundang-undangan dan teori sistem hukum.

IV. Hasil Penelitian

A. Penjelajahan Historis Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda

Pada masa orde lama ada beberapa undang-undang terkait pemerintahan daerah, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, dan UU No. 18 Tahun 1965. UU No. 1 Tahun 1945 belum mengatur tentang pengawasan raperda dan perda. Baik UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, maupun UU No. 18 Tahun 1965, mengatur dua jenis pengawasan terhadap raperda dan perda yaitu melalui tindakan pengesahan dan pembatalan. Kemudian pada masa orde baru, pengaturan terkait perda diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, yang mana menganut pengawasan preventif dan represif.

Pada masa transisi dan konsolidasi demokrasi, ada beberapa UU yaitu UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 (diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014). UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengatur pengawasan represif terhadap perda, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) menganut pengawasan preventif dan represif. Persamaan pengaturan dari beberapa UU tersebut terletak pada pejabat yang melakukan pengujian (yaitu pemerintah pusat) maupun batu uji pengujian raperda dan perda. Sementara perbedaan pengaturan terletak pada bentuk hukum hasil pengujian, dimana pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2014 berupa keputusan (*beschikking*), sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 berupa *beschikking* dan *regeling*.

B. Praktik Pengujian Raperda dan Perda

B.1. Praktik Pengujian Raperda (Evaluasi)

Ada beberapa temuan terkait praktik evaluasi raperda. *Pertama*, mengacu UU No. 32 Tahun 2004, lingkup evaluasi yaitu raperda: APBD, pajak daerah, retribusi daerah, penataan ruang, dan perencanaan pembangunan. Namun dalam perundang-undangan lain, evaluasi mencakup pula raperda penataan organisasi daerah, raperda pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa. Di samping itu, muncul pula kebijakan (*beleids*) dari Mendagri yang mewajibkan konsultasi dan harmonisasi terhadap seluruh raperda. Oleh karenanya, varian pengawasan preventif terhadap raperda meliputi: harmonisasi, konsultasi, dan evaluasi atau fasilitasi.

Kedua, keragaman batu uji evaluasi raperda, baik untuk raperda APBD (batu uji: keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik

dan kepentingan aparatur serta sejauh mana APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya), raperda pajak dan retribusi daerah (batu uji: indikator dalam UU No. 28 Tahun 2009 dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi), dan raperdapembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa (batu uji berupa: urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan).

Ketiga, varian pejabat yang menguji raperda. Raperda APBD kabupaten/kota (Gubernur c.q. Kabiro Keuangan), raperda APBD provinsi (Mendagri c.q. Direktur Anggaran), raperda pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten/kota (Gubernur dan Menteri Keuangan c.q. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat Daerah), tingkat provinsi (Mendagri dan Menteri Keuangan c.q. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat Daerah).

Keempat, meski secara normatif, telah diatur jangka waktu pengajuan dan pengujian raperda serta jangka waktu penyempurnaan, dalam praktik, jangka waktu tersebut belum sepenuhnya dipenuhi. *Kelima*, varian bentuk hukum hasil evaluasi yaitu Surat Gubernur, Keputusan Gubernur dan Keputusan Mendagri. *Keenam*, adanya varian tindak lanjut hasil evaluasi, yaitu:

- a. Kepala daerah bersama Badan Anggaran DPRD atau Panitia Khusus mengadakan pertemuan terbatas untuk menindaklanjuti hasil evaluasi raperda dan menetapkan menjadi perda.
- b. Kepala daerah meminta DPRD menyelenggarakan rapat paripurna untuk membahas dan menindaklanjuti hasil evaluasi raperda dan menetapkan menjadi perda.
- c. Kepala daerah mengadakan pembahasan internal untuk menindaklanjuti hasil evaluasi raperda dan menetapkan menjadi perda. Ini dilakukan dengan pemahaman bahwa DPRD telah memperoleh tindakan hasil evaluasi raperda dari Mendagri/Gubernur.

B.2. Praktik Pengawasan Perda (Klarifikasi)

Klarifikasi perda mencakup perda hasil evaluasi dan perda pada umumnya. Terkait klarifikasi perda, ada beberapa temuan. *Pertama*, varian batu uji pengujian perda. UU No. 32 Tahun 2004 menganut batu uji: peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, sedangkan batu uji dalam UU No. 23 Tahun 2014 yaitu: peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan atau kesusilaan. Khusus pengujian Qanun di Aceh menggunakan batu uji: kepentingan umum, antar qanun, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Demikian pula batu uji dalam pengujian Perda di DIY berupa: kepentingan umum, kesusilaan, nilai dan budaya masyarakat DIY, serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, lembaga dan bentuk hukum hasil klarifikasi. Klarifikasi untuk perda kabupaten/kota didahului oleh gubernur, selanjutnya oleh Presiden melalui Mendagri jika ada kabupaten/kota yang tidak mengindahkan hasil klarifikasi. Sedangkan klarifikasi perda provinsi dilakukan oleh Mendagri, selanjutnya oleh Presiden jika ada provinsi yang tidak mengindahkan hasil klarifikasi. Terkait bentuk hukum hasil klarifikasi, dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Perpres. Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014, keputusan pembatalan untuk perda kabupaten/kota yaitu Keputusan Gubernur, sedangkan perda provinsi yaitu Keputusan Mendagri. Varian bentuk hukum juga tampak dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014.

Ketiga, jangka waktu pengujian. Meski secara normatif telah ditentukan jangka waktu pengajuan dan pengujian perda, dalam praktik belum semua mematuhi ketentuan tersebut. *Keempat*, tindak lanjut hasil klarifikasi. Dalam praktik ditemui beberapa varian tindak lanjut hasil klarifikasi (khususnya daerah kabupaten/kota) yaitu:

- a. Ada daerah yang melakukan penyesuaian materi perda, setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan DPRD dalam forum terbatas (Panitia Khusus).
- b. Ada daerah merubah dokumen “*soft copy*” perda tanpa melalui tahapan formal perubahan perda.
- c. Ada daerah yang menunda tindak lanjut hasil klarifikasi dengan pertimbangan perubahan perda tersebut sedang direncanakan untuk menjadi materi prolegda tahun yang akan datang.

V. Analisis dan Rekonstruksi Sistem Pengujian Raperda dan Perda

Analisis berkenaan dengan dua hal. *Pertama*, alasan adanya perbedaan pengaturan pengujian perda antara norma pada tataran konstitusi dengan norma pada tataran undang-undang organik. *Kedua*, berkenaan dengan praktik pengujian raperda dan perda pasca berlakunya UU No. 32 Tahun 2004.

Adapun pertimbangan adanya *eksekutive review* terhadap perda dalam beberapa undang-undang organik yaitu politik hukum pengawasan pemerintah pusat terhadap raperda dan perda sebagaimana diatur dalam beberapa pasal UUD NRI 1945. Beberapa ketentuan tersebut menunjukkan bahwa asal atau sumber kewenangan daerah dari Presiden selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi. Oleh karenanya, pemerintah pusat wajib mengawasi penyelenggaraan kewenangan yang diserahkan kepada daerah agar sesuai dengan arah dan kebijakan pemerintahan. Dalam kerangka itu, Presiden (melalui Mendagri dan Gubernur) melakukan pengawasan terhadap raperda dan perda, melalui instrumen *eksekutive preview* dan *eksekutive review*.

Apabila *eksekutive review* – dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi -- untuk menjaga keserasian hubungan antara pusat dan daerah serta untuk menjaga satu kesatuan sistem hukum nasional, tidak seharusnya ditangani dengan pengawasan represif dari internal lingkungan eksekutif. Atas pertimbangan dimaksud dapat ditangani dengan pengawasan preventif terhadap seluruh raperda yang telah disetujui bersama oleh Kepala Daerah dan DPRD. Melalui pengawasan preventif, pemerintah pusat memiliki ruang untuk menjaga dan menjamin keserasian atau antara perda dengan produk hukum nasional.

Setelah raperda lolos dari instrumen *eksekutive preview*, kepala daerah melakukan pengesahan menjadi perda. Ketika telah ditetapkan menjadi perda, pengawasan yang bermaksud melihat kesesuaian materi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan secara represif oleh Mahkamah Agung dengan instrumen *judicial review*. Adapun pertimbangan yang menghilangkan instrumen *eksekutive review* dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu:

- a. Menjaga konsistensi pengaturan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dalam norma tersebut, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (termasuk perda) menjadi kewenangan MA melalui instrumen *judicial review*.
- b. Menegakkan salah satu asas dalam pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yaitu asas *lex superiori derogat legi inferiori*.
- c. Menegakkan hirarki peraturan perundang-undangan dimana derajat UU di bawah UUD 1945. Oleh karenanya, materi UU tidak boleh bertentangan dengan materi konstitusi.

- d. Pengawasan sebagai pranata desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari, namun pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).
- e. Menghindari konflik kepentingan di kalangan pemerintah pusat ketika menguji perda yang materi muatannya bersinggungan dengan kewenangan pusat dan daerah.
- f. Menghindari dominasi pertimbangan politik ketimbang pertimbangan yuridis dalam melakukan pengujian terhadap perda.

Selanjutnya, analisis berkenaan dengan praktik pengujian raperda dan perda memumpun pada hal-hal berikut: dasar hukum dan jenis pengujian, bentuk hukum hasil pengujian, jangka waktu pengujian, dan tindak lanjut hasil pengujian.

Bertolak dari beberapa uraian sebelumnya, berikut dirumuskan usulan untuk merekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda agar disesuaikan dengan amanat UUD NRI 1945. Rekonstruksi berfokus pada substansi dan struktur hukum. Rekonstruksi substansi hukum berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengujian raperda dan perda, sedangkan rekonstruksi struktur hukum berkenaan dengan personil (dalam hal aparat atau pejabat yang melakukan pengujian) maupun sarana prasarana yang mendukung aktivitas pengujian raperda dan perda.

A. Rekonstruksi Jenis Pengujian Raperda dan Perda

Jenis pengujian raperda dan perda saat ini (*ius constitutum*) yaitu *eksekutive preview* dan *eksekutive review*. Dalam rangka mewujudkan keselarasan norma pengujian raperda dan perda antara UU organik dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 maka pengaturan (*ius constituendum*) jenis pengujian yang diperkenankan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif tetap dipertahankan untuk menjamin keserasian hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah maupun menjamin kesatuan sistem hukum nasional dengan produk hukum daerah. Obyek atau lingkup pengawasan preventif yang semula hanya dibatasi pada beberapa raperda, perlu diperluas sehingga mencakup seluruh raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD.

Kemudian, terkait pengawasan represif (*eksekutive review*) perlu perubahan pengaturan seperti berikut:

1. *Eksekutive review* dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, perlu dihapuskan dari kewenangan pemerintah pusat agar dilakukan oleh MA melalui instrumen *judicial review*. Gagasan menghilangkan *eksekutive review* dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” didukung oleh pertimbangan berikut: (i) bahwa daerah telah diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pengejawantahan kewenangan mengatur termanifestasi dari adanya kewenangan daerah membentuk produk hukum daerah, salah satunya perda; dan (ii) bahwa perda merupakan karya bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, yang mana kedua pejabat tersebut memperoleh mandat secara langsung dari rakyat melalui pemilihan umum.
2. *Eksekutive review* dengan batu uji “kepentingan umum” dan atau kesusilaan”, masih diperkenankan menjadi ranah kewenangan pemerintah pusat. Ketika ditemukan adanya pertentangan materi muatan perda dengan “kepentingan umum dan atau kesusilaan”, pemerintah pusat mendorong kepala daerah dan DPRD untuk meninjau atau mengubah perda dimaksud melalui instrumen *legislative review*. Agar dorongan ini berjalan efektif, perlu disiapkan sejumlah sanksi bagi daerah yang tidak menjalankan perubahan perda, seperti penangguhan pelaksanaan *eksekutive preview* terhadap raperda yang diajukan daerah, pengurangan dana perimbangan yang diberikan kepada daerah, dan penundaan waktu konsultasi untuk beberapa agenda mendesak dari daerah yaitu mutasi pejabat dan formasi pengadaan calon pegawai negeri sipil.

Ketika telah dilakukan rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda ada beberapa implikasi yaitu:

1. Pemerintah bersama DPR perlu merubah beberapa undang-undang terkait pengujian raperda dan perda, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 23 Tahun 2014) *juncto* UU No. 28 Tahun 2009, dan Permendagri No. 1 Tahun 2014. Perubahan berfokus pada perluasan lingkup raperda yang menjadi obyek *eksekutive preview* dan penghapusan *eksekutive review* dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”
2. Pemerintah daerah dan DPRD perlu berbenah diri dengan memperlengkapi dan memperluas kemampuan dalam pembentukan perda yang layak sehingga secara dini terhindar dari berbagai kelemahan baik materil dan formil.

3. Di lingkungan DPRD perlu dilakukan pembenahan berupa: pengadaan dan penguatan tenaga pendukung (staf ahli), serta penempatan anggota DPRD ke alat kelengkapan berupa Badan Legislasi disesuaikan dengan kapasitas dan kompetensinya. Hal yang sama di lingkungan Pemerintah Daerah, penempatan aparatur di bagian hukum atau biro hukum wajib memperhatikan kapasitas dan kompetensi.

B. Rekonstruksi Hukum Acara Pengujian Perda

Ketika instrumen *eksekutive review* perda yang menggunakan batu uji peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dihilangkan dan diarahkan pada instrumen *judicial review* ke MA, diperlukan rekonstruksi norma yang berkenaan dengan hukum acara pengujian perda, yaitu:

1. Perluasan lingkup pemohon keberatan, tidak saja perorangan dan kelompok masyarakat, tetapi juga memberi peluang kepada badan hukum publik atau swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan pemerintah pusat. Pemohon (selain pemerintah pusat) harus memiliki kedudukan hukum atau *legal standing*.
2. Dalam rangka mengantisipasi banyaknya permohonan pengujian terhadap perda perlu pengangkatan Majelis Hakim Khusus (MHK) di MA maupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). MHK di MA berwenang memeriksa permohonan pengujian perda tingkat provinsi, sementara MHK di tingkat PT TUN memeriksa pengujian perda tingkat kabupaten/kota.
3. Pengaturan lingkup pengujian perda perlu perluasan yang mencakup pengujian materil dan formil. Perluasan ini penting agar sejalan dengan pengaturan pengujian undang-undang.
4. Bentuk hukum hasil pengujian perda berupa putusan MA yang bersifat *final* dan *binding*. Selanjutnya diusulkan tiga alternatif putusan: (i) permohonan tidak dapat diterima; (ii) permohonan ditolak; dan (iii) permohonan dikabulkan.
5. Materi lainnya, berkenaan dengan pendaftaran permohonan, jangka waktu pemeriksaan dan sifat persidangan. Terkait pendaftaran permohonan, dimungkinkan secara *online*. Kemudian, terkait jangka pemeriksaan permohonan, perlu diatur jangka waktu bagi hakim dalam memeriksa permohonan. Selanjutnya, terkait persidangan, pemeriksaan dilakukan oleh panel hakim yang berjumlah 3 (tiga) orang. Sifat

persidangan pemeriksaan keberatan mesti diubah menjadi persidangan yang terbuka untuk umum.

VI. Simpulan dan Saran

Beranjak dari uraian di atas, berikut disimpulkan beberapa hal yaitu:

- a. Pertimbangan atau alasan adanya konstruksi sistem pengujian perda dalam UU 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 yang belum sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 yaitu:
 - 1) Alasan faktual dan historis, yaitu berkenaan dengan adanya perda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah yang melampaui kewenangannya dan materi muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kenyataan ini menjadi alasan sehingga secara historis pengaturan terkait pemerintahan daerah selalu menentukan kewenangan pemerintah pusat mengawasi perda dengan instrumen *executive review*.
 - 2) Alasan filosofis-konstitusional, berkenaan dengan kedudukan dan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, daerah memperoleh kewenangan dari pemerintah pusat sehingga pemerintah pusat berwenang mengawasi aktivitas pemerintahan daerah. Tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan berada di tangan pemerintah pusat. Oleh karenanya, pemerintah pusat wajib mengawasi pelaksanaan kewenangan itu, salah satunya dengan mengawasi atau menguji pembentukan perda.
- b. Pengaturan dan praktik pengujian raperda dan perda di saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 belum menjamin keterpaduan atau keserasian antara perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tergambar dari beberapa kenyataan berikut:
 - 1) adanya keragaman pengaturan terkait pengawasan preventif dan pengawasan represif. Keragaman pengaturan berdampak pada munculnya varian pengujian raperda dan perda maupun bentuk hukum hasil atau luaran evaluasi raperda dan klarifikasi perda.

- 2) belum adanya sanksi yang tegas dari pemerintah pusat terhadap pemenuhan kaidah pengawasan perda maupun pembatalan perda yang dianggap bertentangan batu uji.
- c. Rekonstruksi sistem pengujian raperda dan perda memumpun pada jenis pengujian perda dan hukum acara pengujian. Terkait jenis pengujian mencakup: *executive preview*, *executive review* dan *judicial review*. *Executive preview* mencakup seluruh raperda yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD. *Executive review* masih diperkenankan untuk menguji kesesuaian perda dengan batu uji berupa: “kepentingan umum dan atau kesesuaian.” Sedangkan pengujian perda dengan batu uji “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” dilaksanakan oleh MA melalui instrumen *judicial review*.

Berdasarkan beberapa simpulan tersebut, berikut disampaikan rekomendasi yaitu Pemerintah dan DPR perlu mengagendakan perubahan terhadap:

- a. UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009, utamanya materi yang berkenaan dengan jenis pengujian perda agar sejalan dengan amanat UUD NRI 1945.
- b. UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Mahkamah Agung, terkait dengan gagasan pembentukan Majelis Hakim Khusus di lingkungan MA dan PT TUN. Dampak perubahan kedua UU tersebut, MA perlu merubah Perma No. 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.
- c. Pemerintah dan atau lembaga non pemerintah perlu menggalakkan pendidikan dan pelatihan (*capacity building*) yang terencana dan berkualitas bagi seluruh aparatur yang terkait pembentukan perda (*legal drafting*).

SUMMARY

I. Background

The source of authority of the Local Government to create local regulations is Article 18 paragraph (6) of the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945 (hereinafter referred to as the Constitution of 1945) which stipulates that “[t]he regional authorities shall have the authority to adopt regional regulations and other regulations to implement autonomy and the duty of assistance”. Further more, this subject is regulated in Article 136 paragraph (1) of Law Number 32/2004 (in conjunction with Article 236 Law Number 23/2014) in conjunction with Article 1 number 7 and 8 of Law Number 12/2011 which states that local regulations are enacted by the head of Local Government after obtaining mutual approval from the local legislative.

While it is true that the requirements for creating adequate local regulations have been established at the theoretical as well as normative level, imperfect local regulations, with both material and procedural defect are found at the empirical domain. Therefore, the adoption of measures to examine local regulations are quite reasonable to deal with local regulations that are potential in damaging public interests. The creators of the Constitution of 1945 have been aware of the importance of this review mechanism, so that they inserted this matter in Article 24A paragraph (1) of the Constitution of 1945.

Further rules concerning review of local regulations are found in implementing law such as Law Number 48/2009, Law Number 14/1985 (as amended by Law Number 3/2009), Law Number 24/2003 (as amended by Law Number 8/2011) and Law Number 12/2011. The authority to review regulations which in terms of hierarchy are lower than Law/Act is conferred to the Supreme Court as stipulated further in the Supreme Court Regulation Number 01/2011. As for local regulations, there are two review measures namely executive review and executive preview. The rules on executive review can be found in Article 145 Law Number 32/2004 in conjunction with Article 158 Law Number 28/2009. Executive preview is set forth further in the Regulation of the Minister of Internal Affairs Number 1/2014.

Legal problems arising from the review mechanism of local regulation bill as well as of existing local regulations remain at both normative and empirical domain. At normative level,

the problem is caused by different regulations between the rules found in the Constitution of 1945 at one side, with those found in Law Number 32/2004 (in conjunction with Law Number 23/2014) in conjunction with Law Number 28/2009 and their respective implementing regulations. The rule difference encompasses the type of review, the parameter of review, the review institution and the legal form of the review result. As the Constitution of 1945 requires, local regulations are reviewed by the Supreme Court by applying the judicial review instrument, the reviewing benchmark are higher regulations and the result of the result review is published in the form of Supreme Court Decision. However, from the point of view of Law Number 32/2004 (in conjunction with Law Number 23/2014) in conjunction with Law Number 28/2009 and their respective implementing regulation, local regulations and their proposed bill are reviewed by implementing executive preview and executive review. This means that instead of the Supreme Court, the reviewing authority is the central government. Moreover the benchmark adopted in reviewing local regulations and their proposed bill are higher regulations and public interest, and the result review is published in the Minister of Internal Affairs Decree, Governor' Decree and Presidential Decree.

At the empirical level, legal problems concerning this issue encompass (i) the time-frame for submitting request and performing review does not comply with the rules; (ii) the legal basis for annulment is Minister of Internal Affairs Decree instead of Presidential Decree; (iii) the lack of the Local Government opportunity to submit objections to the Supreme Court due to the decretal nature of the document containing review result; (iv) the involvement of many governmental officials in the review process which necessarily indicates the time consuming and complicated procedure which is against the spirit of local autonomy in simplifying governmental service; and (v) the existence of “harmonisation” and consultation” stage as supervisory instruments for all local regulations bill, as required by the Ministre of Internal Affairs Circular Number 188.34/1586/SJ dated July 25, 2006.

Taking the problems as a starting point, the following issues are determined to be the research problems of this dissertation:

1. Why does the construction of review system of local regulations as regulated by Law Number 32/2004 in conjunction with Law Number 28/2009 not correspond with the mandate of the Constitution of 1945?

2. Have the regulation and practice of reviewing local regulations and proposed bill of local regulation provided assurance of harmonisation between local regulations and higher regulations?
3. What are the reasonable measures to reconstruct the review system of local regulations and proposed bill of local in compliance with the Constitution of 1945?

II. Research Process

This research is purported as a legal research adopting post-positivism paradigm. The approach employed in this research includes statutory approach, historical approach and comparative approach. The specification of this research is descriptive and prescriptive.

This research is doctrinal research because the materials are mainly legal materials consists of legal rules or norms. The object of this research is rules or norms about reviewing the local regulations and local regulations bill. This research employs library research method. To enrich this research the author conducting empirical research to collect primary data by using indepth interview and *spread of a list of questions (questionnaire) to the respondents and informants*. All the legal materials achieved will then be examined, classified, processed, elucidated and then be qualitatively analysed.

III. Theoretical Grounds

Some theories that are used as the analytical basis of this research include the theory of constitutionalis, the theory of central and Local Government relationship in the context of the unitary state, the theory of decentralization / regional autonomy, the theory of the hierarchy of norms, the theory of legislation review, and the theory of legal system.

The theory of central and Local Government relationship in the context of the unitary state, the theory of decentralization / regional autonomy, the theory of the hierarchy of norms are employed to analyze research problems concerning regulative dualism in local regulations review measure. Meanwhile, research problems concerning the practice of reviewing local regulations and their proposed bill are analyzed by using the theory of legislation review, the theory of decentralization / regional autonomy, and the theory of the hierarchy of norms. Later on, reconstruction of the local regulations and their proposed bill review mechanism will utilize

the theory of central and Local Government relationship, the theory of legislation review and the theory of legal system.

IV. Research Result

A. Historical Exploration of the Regulation concerning Review of Local Regulations and Local Regulations Bill

During the Old Order period, regulations of Local Governments can be found in Law Number 1/1945, Law Number 22/1948, Law Number 1/1957 and Law Number 18/1965. Law Number 1/1945 was silent on the subject of local regulation and local regulation bill supervision. The next three Law, Law Number 22/1948, Law Number 1/1957 and Law Number 18/1965 recognized two types of supervision of local regulation and local regulation bill, namely the validation and annulment of local regulations. In the New Order administration, preventive and repressive supervision were introduced in Law Number 5/1974.

During the transition and consolidation of democracy, there were some law which regulates are Law Number 22/1999, Law Number 32/2004 (Law Number 23/2014) Law Number 22/1999 only set the repressive control of the regulation, while Law Number 32/2004 (Law Number 23/2014) recognize both preventive and repressive control. The similarity among those Laws is that they share the idea that the review shall be performed by the central government. here is also similarity in terms of the benchmark that is used in review. Significant difference remain in terms of the legal form to publish the result of the review. Law Number 22/1999 and Law Number 23/2014 adopt decretal form, while Law Number 32/2004 recognize both decretal and regulative form.

B. The Practice of Reviewing Local Regulations and Local Regulation Bill

B.1. The Practice of Reviewing Local Regulations (Evaluation)

This research reveals some findings concerning the practice of reviewing local regulation bill. *Firstly*, referring to Law Number 32/2004 evaluation should be performed on local regulation bills on local budget, local tax and retribution, spatial planning and development planning. However, the other Laws stipulates that the evaluation also encompass local regulation bill on local organization management, formation, eradication and unification of villages/*kelurahan*, as well as bills that change the status of village to *kelurahan* or *vice versa*. In addition, the Minister of Internal Affairs also implement a policy that makes it mandatory for Local Government to

consult and harmonize the local regulations. Therefore, it can be identified that preventive review consists of harmonization, consultation and evaluation or facilitation.

Second, there is also variation in terms of benchmark in evaluating local regulation bill on local budget (which requires harmonization between local policy and national policy, harmonization between public and Local Government, harmonization between the local budget with public interest, higher regulations and other local regulations), bill on local tax and retribution (which requires the fulfillment of certain indicators set out in Law Number 28/2009 and higher regulations), and bill on formation, eradication and unification of villages/*kelurahan*, as well as bills that change the status of village to *kelurahan* or *vice versa* (which requires principle of necessity, national interest, local interest, village community's interest and regulation need)

Third, there is also variation in terms of the reviewing public officials. Local regulation bills on local budget drafted by regency/municipality are reviewed by the Governor i.c. the Head of Financial Office. Local regulation bills on local budget drafted by provincial government are reviewed by the Minister of Internal Affairs i.c. Budgeting Director. Meanwhile, local regulation bills on local tax and retribution drafted by regency/municipal government are reviewed by the Governor and Minister of Financial Affairs i.c. Directorate General of Financial Balance between Central and Local Government, and similar bills drafted by provincial governments are reviewed by the Minister of Internal Affairs and Minister of Financial Affairs i.c. Directorate General of Financial Balance between Central and Local Government.

Fourth, although the time frame for submitting and reviewing local regulation bills, and for adjusting reviewed local regulation bills has thoroughly been set up normatively, in practice the time frame has not been fully met. *Fifth*, there is also variations in terms of the legal form for publishing the review result which ranges from Governor's Letter, Governor's Decree to Minister of Internal Affairs Decree. *Sixth*, there is also variation concerning follow-up of the evaluation result as described bellow:

- a. The Head of the Local Government and Budgeting Body of the Local Legislative or Special Committee hold a limited meeting to follow up the result of review and then enact the bill into regulation.
- b. The Head of the Local Government requests the Local Legislative to hold a plenary meeting to follow up the result of review and then enact the bill into regulation.

- c. The Head of the Local Government hold an internal discussion to follow up the result of review and then enact the bill into regulation. This is done considering the fact that the Local Legislative has been given the copy of the evaluation result from the Minister of Internal Affairs/ the Governor.

B.2. The Practice of Supervising Local Regulations (Clarifications)

Clarification of local regulations covers the local regulations that are evaluated as well as other local regulations. In terms of this clarification measures, this research revealed some findings. *First*, there is a variation in terms of the benchmark applied: Law Number 32/2004 applies higher regulation and public interest as benchmark, while Law Number 23/2014 applies higher regulations, public interest and public moral. As for *Qanun* in Aceh the benchmark applied includes public interest, the other *Qanun* and higher regulations. In the Special Region of Yogyakarta the benchmark applied consists of public interest, public moral, value system and culture of the local community and higher regulations.

Second, concerning the reviewing institution and the legal form to publish the clarification, clarification of local regulation enacted by regency/municipal government is performed by the Governor, then by the President i.c. the Minister of Internal Affairs if the result of gubernatorial review was ignored. Clarification of local regulation enacted by provincial government is performed by Minister of Internal Affairs and then by the President if the result of ministerial review was ignored. As for the legal form to publish the result of the clarification, Law Number 32/2004 clearly affirms that annulment of local regulations should be inserted in Presidential Decree, while according to Law Number 23/2014 the relevant legal form is Governor's Decree (for the cancellation of local regulations enacted by regency/municipal government) and Ministerial Decree of the Minister of Internal Affairs for the cancellation of local regulations enacted by provincial government. Different type of legal form is also reflected in the Regulation of the Minister of Internal Affairs Number 1/2014.

Third, concerning time frame for review, although it has been established normatively, non-compliance to the time frame are found in practice.

Fourth, concerning follow up of the clarification result, variation of follow ups are also found in practice, particularly in terms of regency/municipal government, as described below:

- a. Some Local Governments adjust the substance of a local regulation after coordinating with the Local Legislative in limited forum (Special Committee).
- b. Some Local Governments make changes to the soft copy of the local regulation without taking any formal steps in changing a local regulations.
- c. Some Local Governments postpone their steps in following up the result of the clarification considering that the changes was planned to be performed in the next year's legislation programme.

V. Analysis and Reconstruction of the Local Regulations and Local Regulation Bill Review System

The analysis of this research concerns two subjects. *First*, it explains the existing different regulations between the rules found in the Constitution of 1945 and the norms contained in implementing Laws. *Second*, it also describes the practice of Local Regulations and Local Regulation Bill review following the enactment of Law Number 32/2004.

The establishment of executive review mechanism in some implementing Laws was based on the legal policy consideration concerning control of the central government toward local regulation and local regulation bills as set forth in several articles in the Constitution of 1945. Some of these provisions shows that the origin or source of the regional authority is of the President as the highest government administrators. Therefore, the central government shall supervise the implementation of the authority delegated to the head of the Local Governments in order to comply with the direction and policies of government. Within that framework, the President (through the Ministry of Internal Affairs and the Governor) supervise the local regulation bills and local regulations, through the instrument of executive preview and executive review.

If the executive review – with higher regulations as benchmark – is purported to maintain the harmonious relationship between the central and Local Government and to maintain the unity of the national legal system, it should not be handled by repressive control of the executive's internal components. Instead, it can be dealt with preventive supervision of the entire local regulation bills that have been approved mutually by the Local Head of Government and the Local Legislative. Through preventive supervision, the central government maintains an

adequate space to keep and ensure harmonious relationship between local regulations and national laws.

After a local regulation bill pass the executive preview instrument, the Head of the Local Government transform the bill into local regulation. When a bill has been enacted as a local regulation, supervision intended to look at the suitability of the material with the legislations of higher authority should be done by the Supreme Court with judicial review instrument. The elimination of executive review by using higher legislation as benchmark is based on the following arguments:

- a. There is a need to maintain the consistency of review mechanism for regulations lower than the Law/Act as specified in Article 24A paragraph (1) of the Constitution of 1945. In that provision, review of regulations lower than the Law/Act (including local regulations) is performed by the Supreme Court by implementing judicial review instrument.
- b. It is necessary to uphold a principle in arranging the substance of regulations, which is *lex superiori derogat legi inferiori*.
- c. It is necessary to uphold the hierarchy of authorities, in which Law/Act s inferior to the Constitution of 1945, and thus the substance of any Law should not contradict those of the Constitution of 1945.
- d. It should be comprehended that supervision as a decentralization institution should not deteriorate the basic values of decentralization as well as the standards of particular regionalsystem such as democracy and freedom of the Local Government to have initiatives.
- e. The elimination of executive review by using higher legislation as benchmark could also evade conflict of interest among the components of central government in case of they are reviewing local regulations which affect the degree of authority of central and Local Government.
- f. It could also evade the domination of political instead of juridical considerations in the local regulations review.

Furthermore, the analysis of practices relating to the review of local regulation and local regulation bill is based on the following issues: the legal basis and the type of review, the legal form used to publish the review results, review time frame, and follow-up of the review results.

Starting from the previous description, the following proposals are presented to reconstruct the the local regulations and local regulation bill review system in order to comply with the mandate of the Constitution of 1945. The reconstruction is focused on the substance and the legal structure. Reconstruction of the legal substance is related to the laws and regulations governing the local regulations and local regulation bill review system, while reconstruction of legal structure is associated with personnel (i.c. the officials and authorities who carry out the review) as well as the infrastructure that supports the review of the local regulations and local regulation bill.

A. Reconstruction Concerning the Types of Review of the Local Regulations and Local Regulation Bill

This current types of reviewing local regulations and local regulation bill (ius constitutum) are the executive preview and the executive review. In order to harmonize the provisions of local regulations and local regulation bill review as set forth in the implementing (organic) law and those contained in the Constitution of 1945, the regulation (ius constituendum) should allow preventive as well as repressive supervision. Preventive supervision is maintained to ensure the harmonious relationship of the central government and Local Government as well as to ensure the unity of the national legal system with local regulations. Object or scope of preventive supervision which was originally confined to a limited number od bills needs to be expanded to cover the entire local regulation bills agreed upon mutually by the Head of the Local Government and the Local Legislative.

As for the executive review (repressive supervision), the following changes in regulations should be performed:

1. Executive review which adopts higher legislation as a benchmark needs to be removed from the central government's authority and the Supreme Court should be the only reviewing authority in reviewing local regulations through the judicial instrument. The idea of eliminating the executive review which adopts higher legislation as a benchmark is supported by the following considerations: (i) that the Local Government has been given the authority to regulate and manage their own as stated in Article 18 paragraph (2) of the Constitution of 1945. The authority to regulate is manifested in the power of Local Government establish local law instruments, one of which local regulations; and (ii) that the regulation is a joint work between the Head of Local Government and the

Local Legislative, which both bears mandate directly from the people through elections.

2. Executive review adopting "public interest" and "morality" as benchmark should be maintained in the realm of central government authority. If the substance of any regulations conflicts with "public interest" or "morality", the central government encourages the Head of Local Government and the local legislative to review or change the regulations through legislative review instruments. In order to boost this encouragement to be effective, a number of sanctions needs to be prepared for Local Governments that are ignoring the proposed changes. Such sanction could range from suspension of the implementation of the executive preview of the other local regulation bills, reduction of the balanced funds given to the Local Government, to deferral of consultation for urgent agendas of local officials such as the motion of officials and the recruitment of civil servants.

The proposed reconstruction of the Local Regulations and local regulation bill review system will likely bring some consequences, which are:

1. The Government and the Legislative need to discuss changes in some Laws due to the review mechanism of local regulations and local regulation bills, such as in Law Number 23/2014 in conjunction with Law Number 28/2009 and the Regulation of the Minister of Internal Affairs Number 1/2014. The changes should be focused on the extension of the scope of local regulation bills that could become objects of executive preview and the abolition of executive review which adopts higher legislation as a benchmark.
2. The Local Government and the Local Legislative need to raise their capacity in creating good local regulations to avoid material as well as formal defect at earlier stage.
3. Similar improvement should also be done by the Local Legislative which may take form of appointing supporting expert staff, placement of the members of Local Legislative in the Legislative Body according to their capacity and proficiency. The Local Government should also appoint the right competent personnel in their Legal Department.

B. Reconstruction of Procedural Law in Local Regulation Review

The removal of executive review adopting "higher legislation" as benchmark and its integration in judicial review instrument held by the Supreme Court requires the following norm reconstruction concerning the procedural law in local regulation review:

1. The applicants which may file an objection concerning a local regulation should be extended and cover individuals, groups, public and private legal persons, civil society organizations and the central government. It should also be emphasized that the applicant possess legal standing.
2. In order to deal with the possibility of excessive application for local regulation review, special court chamber at the Supreme Court and Appellate Administrative Courts. Special court chamber at the Supreme Court shall have the power to review provincial regulations, while special court chamber at the Appellate Administrative Courts shall have the power to review regulations enacted by regency/municipal government.
3. The scope of local regulations review needs to be extended, covering both material and formal review. The extension of the scope of the review is important to harmonize the local regulation review provisions with those of judicial review.
4. The result of the review should be instated in a final and binding Supreme Court Decision with the following alternatives: (i) the application is dismissed; (ii) the application is rejected; and (iii) the application is accepted.
5. There should be comprehensive provisions concerning the submission of application, time frame for court examination, and the nature of court examination. On-line filing system for submitting application should also be considered. Time frame should be established to achieve a prompt process. Court examination should be performed by a chamber consisting of three judges, and the examination should be opened for public.

VI. Conclusion and Recommendation

Considering the description above, some conclusions are drawn below:

- a. The considerations for the differences in review provisions at the level of the Constitution of 1945 and some laws, are:
 - 1) Historical and factual reasons show that there are some local regulations made by the local government in ultra vires situation and the substance against the legislation of

central government. This fact drives the central government to control the local regulations by using the executive review instrument.

2) Philosophical and constitutional reasons are construed by the position and relationship between local government and central government according to the principle of unitary State. In a unitary State, local government derives its authority from the central government, therefore central government has the authority to control the activity of local government by controlling or reviewing the local regulations.

b. In practice, review of local regulation and local regulation bill did not necessarily guarantee the harmonization between the local regulations and higher legislation. This finding is reflected by the following facts:

1) There are in fact various legal provisions concerning preventive and repressive supervision, including some policy established by the Minister of Internal Affairs.

2) Adequate sanctions from the central government for local regulations that conflict with the review benchmark are absent. The legal form to instate the review result is simply Governor's or Ministerial Decree instead of Presidential Order. As for the time frame in review, both the central and Local Government have not comply with the existing provisions.

c. The reconstruction of the local regulations review system, as required by the Constitution of 1945, is based on the type of review and the procedural law. The types of review are *executive preview*, *executive review* and *judicial review*. *Executive preview* covers all local regulation bill. *Executive review* is still permitted to review the compatibility of local regulations with public interest and/or decency. Judicial review by the Supreme Court review the legality of local regulations.

Based on the conclusions, the government and the legislative should:

a. amend Law Number 32/2014 in conjunction with Law Number 28/2009 in their immediate agenda, particularly concerning the provisions on the type of local regulations review in order to comply with the Constitution of 1945.

b. amend Law Number 48/2009 and Law Number 3/2009, by introducing special court chamber at the Supreme Court and Appellate Administrative Courts. As its consequence,

the Supreme Court should amend Supreme Court Regulation Number 01/2011 on the Judicial Review

- c. The government and non-governmental agencies need to establish a well-planned and qualified legal drafting capacity-building programme for government officials which deal with the creation of local regulations.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Pengasih dan Maha Adil, karena atas kehendak, pertolongan dan kasih setiaNya, kegiatan belajar dan penulisan naskah disertasi berjudul **REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH SESUAI AMANAT UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945** dapat berlangsung dengan baik. Penulisan judul disertasi tersebut bertolak dari kegalauan Penulis atas pengawasan (pengujian) raperda dan perda yang mengemban problematika pada tataran pengaturan (normatif) dan tataran praksis (empiris). Problematika pada tataran normatif berkenaan dengan adanya perbedaan/ketimpangan pengaturan (*legal gap*) antara materi dalam UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 28 Tahun 2009 dengan materi dalam Pasal 24A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara problematika tataran empiris berkenaan dengan munculnya perbedaan antara materi pengaturan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan praktik pengawasan, terutama dengan diterbitkannya berbagai peraturan kebijaksanaan (*beleids regels*) dalam wujud Surat Edaran Menteri Dalam Negeri.

Penulis sungguh menyadari bahwa penelitian dan penyusunan disertasi ini dapat berjalan baik dan lancar karena kesempatan, dorongan, bantuan, kerjasama dan arahan yang tak terhingga dari berbagai pihak atau kalangan. Oleh karenanya, menjadi sebuah kewajiban bahkan keniscayaan jika melalui kesempatan ini Penulis menghaturkan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Rektor Universitas Diponegoro, Prof. Sudharto P. Hadi, MES, Ph.D. yang telah memperkenankan Penulis melanjutkan studi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum. yang juga memperkenankan Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
3. Pimpinan Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, baik di bawah kepemimpinan sebelumnya yaitu Prof. Dr. Esmi Warassih

Pujirahayu, SH., MS. (Ketua Program), Dr. Nanik Trihastuti, SH. M.Hum. (Sekretaris Bidang Akademik), Prof. Dr. F.X. Adji Samekto, SH., M.Hum. (Sekretaris Bidang Administrasi dan Keuangan) maupun kepemimpinan saat di bawah kendali Prof. Dr. F.X. Adji Samekto, SH., M.Hum. (Ketua), Prof. Dr. Rahayu, SH., M.Hum. (Sekretaris Bidang Akademik) dan Dr. R.B. Sularto, SH., M.Hum. (Sekretaris Bidang Administrasi dan Keuangan), yang telah memberi kesempatan untuk melanjutkan studi dan tiada hentinya mendorong Penulis untuk segera menyelesaikan studi.

4. Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum selaku Promotor dan Dr. Retno Saraswati, SH. M.Hum. selaku Co-Promotor, yang telah meluangkan waktu di tengah kesibukan sebagai pejabat struktural dan tugas fungsional lainnya telah mendorong, membimbing, mengarahkan serta berdiskusi terkait penulisan dan penyelesaian naskah disertasi.
5. Para dosen Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, yang telah membimbing dan membagi ilmu pengetahuan, di antaranya: Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH; (Alm) Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA; Prof. Dr. Liek Wilardjo, B.Sc.LCE, M.Sc, Ph.D, D.Sc.; Prof. Dr. Arif Sidharta, SH; Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH, SU; Prof. Dr. Y. Warella, MPA; Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS; Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., M.Hum; Prof. Dr. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH, MH; Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum; Prof. Dr. Yusriadi, SH. MS; (Alm) Prof. Dr. Paulus Hadi Suprpto, SH. M.Hum;
6. Para Penguji Seminar Usulan Penelitian dan Seminar Hasil Penelitian, yaitu: Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum.; Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum.; Prof. Dr. Rahayu, SH., M.Hum.; Dr. Retno Saraswati, SH., M.Hum.; Dr. Lita Tyesta ALW, SH., M.Hum.; Hazim Asy'ari, SH., MSi., Ph.D. dan Dr. R.B. Sularto, SH., M.Hum. Terima kasih atas berbagai kritik dan sarannya untuk menyempurnakan naskah usulan penelitian maupun naskah hasil penelitian disertasi.
7. Yayasan Perguruan Tinggi Kristen Satya Wacana, Rektor dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana yang telah mengizinkan, mendorong, dan membiayai studi ke jenjang program doktor.

8. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang telah membantu pembiayaan penelitian disertasi melalui program hibah disertasi tahun 2014.
9. Para narasumber dalam penelitian disertasi, di antaranya: (a) Direktur Anggaran pada Ditjen Keuangan Daerah dan Kepala Biro Hukum bersama Staf di Kementerian Dalam Negeri, (b) Staf pada Direktur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat Daerah Kementerian Keuangan, (c) Kepala Biro Hukum, Kepala Biro Keuangan, dan Staf Pusat Data di Bappeda Provinsi Jawa Tengah, (d) Kepala Biro Hukum Provinsi NTT, (e) Kepala dan staf Bagian Hukum Kota Semarang, (f) Kepala dan Staf Bagian Hukum Kota Salatiga, (g) Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Kabupaten Sumba Tengah.
10. Staf administrasi, keuangan, dan perpustakaan Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah membantu berbagai hal terkait administrasi akademik, keuangan, dan penelusuran sumber bacaan di perpustakaan.
11. Keluarga Penulis (baik isteri dan anak, kedua orang tua dan mertua, adik-adik serta saudara – saudara) yang telah mendorong dan memberi kesempatan untuk belajar atau melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi. Terima kasih atas doa dan kasih sayang yang tak henti-hentinya.
12. Rekan-rekan dosen dan staf administrasi di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana yang telah mendorong untuk melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi serta telah menjadi teman berdiskusi untuk menyelesaikan naskah disertasi.
13. Rekan-rekan peserta Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Angkatan 17 Tahun Akademik 2011/2012, yang senantiasa berbagi baik suka dan duka selama menjalani pembelajaran serta saling mendorong dan berdiskusi satu sama lain untuk penyelesaian tugas mata kuliah maupun penyelesaian naskah disertasi.
14. Pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberi bantuan secara materil dan moril sehingga studi dan penulisan disertasi ini dapat berjalan lancar.

Penulis senantiasa berdoa agar semua pihak sebagaimana disebutkan di atas senantiasa diberi kesehatan dan umur panjang dan selalu diberkati Tuhan dalam segala aktivitas kehidupan.

Akhirnya Penulis menyadari bahwa meskipun penulisan naskah disertasi ini telah dilakukan secara sungguh-sungguh dan cermat, tetap ada kekurangan dan kelemahan. Oleh karenanya, kritik dan saran konstruktif sangat bermanfaat bagi kesempurnaan naskah ini. Kiranya naskah ini berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara. Tuhan Yesus senantiasa memberkati.

Semarang, Februari 2015

Penulis

Umbu Rauta

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	xviii
KATA PENGANTAR	xxxi
DAFTAR ISI	xxxv
DAFTAR TABEL	xxxviii
DAFTAR BAGAN	xxxviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Studi dan Permasalahan	22
C. Kerangka Pemikiran	23
D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian	27
E. Proses Penelitian	28
1. Titik Pandang	28
2. Paradigma Penelitian	28
3. Metode Pendekatan	30
4. Spesifikasi Penelitian	33
5. Bahan Hukum/Data	34
6. Metode Pengumpulan Data	36
7. Pengolahan dan Analisis Data	38
F. Sistematika Penulisan	40
G. Orisinalitas Penelitian	41
BAB II HAMPIRAN TEORETIK TENTANG HUBUNGAN PUSAT DAERAH, PENJENJANGAN DAN PENGUJIAN PERUNDANG-UNDANGAN, SERTA SISTEM HUKUM	43

A. Hubungan Pusat-Daerah Dalam Konteks Negara Kesatuan	43
1. Konstitusionalisme Sebagai Asas Dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah	43
2. Relevansi Pembagian Kekuasaan dengan Paham Kedaulatan Rakyat dan Prinsip Negara Hukum.	47
3. Pembagian Kekuasaan Dalam Negara Kesatuan dan Negara Serikat.	58
4. Pemerintahan Daerah Sebagai Konsekuensi Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal	64
B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi	72
1. Peristilahan, Hakekat dan Tujuan Otonomi Daerah	72
2. Takrif, Tujuan, Klasifikasi dan Urgensi Desentralisasi	74
3. Desentralisasi Dalam Konteks Negara Indonesia	87
4. Hubungan Pengawasan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah	97
C. Peningkatan / Hirarki Norma Hukum	103
D. Sejarah dan Teori Pengujian Perundang Undangan	110
1. Hampiran Historis dan Teoretik Pengujian Perundang-undangan	110
2. Hampiran Historis Pengujian Perundang-undangan di Indonesia	127
E. Sistem Hukum	139

BAB III PENJELAJAHAN HISTORIS PENGATURAN PENGUJIAN RAPERDA DAN PERDA 145

A. Alasan Pengujian Raperda dan Perda	145
1. Alasan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Orde Lama	145
2. Alasan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Orde Baru	149
3. Alasan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Orde Transisi dan Konsolidasi Demokrasi	151
B. Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda	163
1. Pengaturan Pada Masa Orde Lama	163
2. Pengaturan Pada Masa Orde Baru	176
3. Pengaturan Pada Masa Transisi dan Konsolidasi Demokrasi	181
3.1. Pengaturan Dalam UU No. 22 Tahun 1999	183
3.2. Pengaturan Dalam UU No. 32 Tahun 2004	184
3.3. Pengaturan Dalam UU No. 23 Tahun 2014	208
3.4. Pengaturan Dalam Permendagri No. 53 Tahun 2007	232
3.5. Pengaturan Dalam Permendagri No. 53 Tahun 2011	236
3.6. Pengaturan Dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014	243
3.7. Pengaturan Pada Daerah Khusus dan Daerah Istimewa	247
3.8. Pengaturan Dalam UU No. 6 Tahun 2014	250

BAB IV PRAKTIK PENGUJIAN RAPERDA DAN PERDA SAAT BERLAKUNYA UU NO. 32 TAHUN 2004 252

A. Praktik Pengujian Raperda (Evaluasi)	252
1. Evaluasi Raperda Kabupaten/Kota	253
2. Evaluasi Raperda Provinsi	268
B. Praktik Pengujian Perda (Klarifikasi)	280
1. Klarifikasi Perda Kabupaten/Kota	280
2. Klarifikasi Perda Provinsi	290
BAB V ANALISIS DAN REKONSTRUKSI SISTEM PENGUJIAN RAPERDA DAN PERDA	297
A. Analisis Terhadap Pengujian Raperda dan Perda	297
1. Alasan Perbedaan Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda	297
2. Praktik Pengujian Raperda dan Perda	313
2.1. Dasar Hukum, Jenis dan Batu Uji Pengujian	315
2.2. Bentuk Hukum Luaran Hasil Pengujian	325
2.3. Jangka Waktu Pengujian	329
2.4. Tindak Lanjut Hasil Pengujian	336
B. Analisis Klarifikasi Perda Dalam UU No. 23 Tahun 2014	341
1. Jenis Pengujian	341
2. Batu Uji Pengujian dan Lembaga Penguji	345
3. Bentuk Hukum Hasil Pengujian dan Upaya Hukum	347
C. Rekonstruksi Sistem Pengujian Raperda dan Perda	350
1. Rekonstruksi Jenis Pengujian Raperda dan Perda	351
2. Rekonstruksi Hukum Acara Pengujian Perda	362
BAB VI PENUTUP	368
A. Kesimpulan	368
B. Saran	371
C. Implikasi Studi	372
DAFTAR PUSTAKA	374

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Perihal	Hal
Tabel 1.1	Rekapitulasi Perda Bermasalah Tahun 2002 – 2013	18
Tabel 1.2	Orisinalitas Penelitian Disertasi	41
Tabel 3.1	Perbandingan Alasan Pengujian Raperda dan Perda	...
Tabel 3.2	Perbandingan Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Orde Lama	174
Tabel 3.3	Perbandingan Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Orde Baru	180
Tabel 3.4	Perbandingan Pengaturan Pengujian Raperda dan Perda Pada Masa Transisi dan Konsolidasi Demokrasi	230
Tabel 4.1	Hal-hal Pokok Terkait Praktik Evaluasi Raperda Kabupaten/Kota	267
Tabel 4.2	Hal-hal Pokok Terkait Praktik Evaluasi Raperda Provinsi	280
Tabel 5.1	Perda Bermasalah Tahun 2002 – 2013	313
Tabel 5.2	Batu Uji Pengujian Raperda dan Perda	321
Tabel 5.3	Jangka Waktu Evaluasi Raperda APBD Kabupaten/Kota	330
Tabel 5.4	Jangka Waktu Evaluasi Raperda APBD Provinsi Tahun Anggaran 2013	331
Tabel 5.5	Jangka Waktu Evaluasi Raperda Pajak dan Retribusi Daerah	332
Tabel 5.6	Jangka Waktu Klarifikasi Perda	334

DAFTAR BAGAN

No Bagan	Perihal	Hal
Bagan 1.1	Kerangka Pemikiran Disertasi	25
Bagan 4.1	Tahapan Evaluasi Raperda APBD Kabupaten/Kota	256
Bagan 4.2	Tahapan Evaluasi Raperda PDRD Kabupaten/Kota	262
Bagan 4.3	Tahapan Evaluasi Raperda RPJM Kabupaten/Kota	266
Bagan 4.4	Tahapan Evaluasi Raperda APBD Provinsi	272
Bagan 4.5	Tahapan Evaluasi Raperda PDRD Provinsi	276
Bagan 4.6	Tahapan Evaluasi Raperda RPJM Provinsi	279
Bagan 4.7	Tahapan Klarifikasi Perda Kabupaten/Kota	291
Bagan 4.8	Tahapan Klarifikasi Perda Provinsi	296