



## KONSEP DAN MEKANISME PENGAWASAN TERHADAP PERATURAN DAERAH DIHUBUNGKAN DENGAN HAKIKAT OTONOMI DAERAH

**Achmad Sodik Sudrajat**

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri No 34-38 Bandung 40115  
Telp. 022-4327375, 4220921, Fax. 022-4267683  
E-mail: Sodik52@yahoo.co.id

### *Concept and Monitoring Mechanism of Regional Regulation in Relation with the Spirit of Regional Autonomy*

#### **Abstract**

*Surveillance has become an important part of the administration and bureaucracy's performance which its relation cannot be separated with the public administration management system in the local area. One of the surveillance forms should be done to the law products that were issued by the local government, particularly Local Regulations (Peraturan Daerah/PERDA).*

*At the moment, the surveillance that could be done to PERDA is through the test performed by the Supreme Court (MA). PERDA that had been appointed should be submitted to the government, through an Academic Text in every PERDA formation. These three concepts are used as the surveillance tools to the local law product (PERDA).*

**Keywords:** PERDA, controlling, autonomy.

#### **A. PENDAHULUAN**

Tidak ada yang dapat menafikan kenyataan seperti yang kita hadapi sekarang bahwa agenda otonomi daerah merupakan sebuah agenda nasional yang sangat penting dan telah menjadi agenda publik yang utama di tengah-tengah menghadapi persoalan bangsa yang semakin kompleks dan tidak jelas arahnya. Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang terakumulasi dalam ketentuan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dinyatakan bahwa hampir tiada hari yang kita lewati tanpa membicarakan masalah desentralisasi dan otonomi daerah ini. Masalah ini tidak kalah populernya dengan sejumlah persoalan bangsa yang sedang kita hadapi seperti misalnya masalah Antasari, Pansus Bank Century dan masalah-masalah lainnya lagi.

Desentralisasi atau otonomi daerah diharapkan dapat menjadi salah satu pilihan kebijaksanaan nasional yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya disintegrasi nasional. Kebijakan otonomi daerah juga merupakan sarana kebijakan yang secara politik ditempuh dalam rangka memelihara keutuhan "Negara Kesatuan Republik Indonesia", karena dengan pelaksanaan otonomi akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga bangsa.

Namun, implementasi sebuah kebijakan bukanlah hal yang sederhana, karena implementasi menyangkut dimensi interpretasi, organisasi dan dukungan sumber daya yang ada. Tampaknya, banyak masyarakat yang sudah mulai mempertanyakan keseriusan dari implementasi kebijaksanaan tersebut. Hal ini dapat kita pahami, karena kita berhadapan dengan dua kepentingan yang sering bertentangan secara diametris, yaitu

kepentingan daerah yang sudah sangat mendesak, serta kepentingan pemerintah pusat yang sudah menikmati kekuasaan yang lama, kemudian muncul berbagai kesalahan dalam memberikan interpretasi terhadap kebijakan otonomi daerah. Salah satu permasalahan tersebut adalah mengenai kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat, terutama dalam masalah pembentukan produk hukum.

Tarik ulur kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik pada level pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota akan selalu menjadi permasalahan yang actual untuk diperbincangkan. Demikian perkembangan masyarakat baik pada tataran global maupun pada tataran lokal senantiasa mempengaruhi tarik ulur tersebut. Dengan demikian tidak akan ada kata final di dalam permasalahan yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintah dan kewenangan dari masing-masing mekanisme, kalau saja keduanya diletakkan bersebrangan.

Di dalam perspektif administrasi, pengawasan menjadi kata kunci yang mendinamisasi hubungan antara pusat dengan daerah tersebut. Namun disadari menjadi semacam hukum bahwa ketika pengawasan itu dikaitkan dengan dimensi kekuasaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia maka harus diterima kenyataan bahwa makna pengawasan itu adalah pusat mengawasi daerah dan tidak dikenal adanya pengawasan daerah oleh pusat. Daerah tidak punya alur cerita untuk mengawasi pusat.

Meskipun secara substansi tidak diakui adanya atasan dan bawahan, tetapi realitanya tetap saja ada. Pusat mempunyai kewenangan untuk mengawasi daerah. Sementara itu tidak ada domain daerah mengawasi pusat. Hal ini berarti pada dasarnya





daerah adalah bawahan dari pusat. Konstruksi ini merupakan keadaan yang juga akan terus menjadi permasalahan tentang seberapa ketat, seberapa keras pengawasan yang dilakukan oleh pusat kepada daerah dan bagaimana standarisasi yang ideal untuk pengawasan dimaksud.

Satu diantara mekanisme pengawasan berlangsung adalah terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah, baik itu berupa perda maupun ketetapan dan keputusan yang dibuat oleh kepala daerah semestinya mendapatkan kontrol atau pengawasan dari pihak pemerintah. Perlunya hal tersebut dilakukan, karena selama ini sering kita jumpai atau mendengar di media masa tentang munculnya perda-perda yang bermasalah, baik itu permasalahannya karena bertentangan dengan aturan yang lebih atas dan ada juga kemunculan perda tersebut tidak mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat itu sendiri maupun karena adanya pihak-pihak yang merasa dirugikan terutama dalam hal ini pelaku kegiatan di daerah dan umumnya adalah masyarakat daerah itu sendiri.

Salah satu kemunculan persoalan disekitar Perda-Perda yang bermasalah antara lain disebabkan oleh semangat yang berlebihan dari daerah terutama dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Dengan adanya ketentuan pelaksanaan otonomi daerah yang terakumulasi dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2008 daerah seolah-olah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat peraturan daerah terutama peraturan-peraturan daerah yang berhubungan dengan pajak, retrebusi dan peraturan-peraturan lainnya yang berhubungan dengan kewenangan daerah dan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan di daerah. Ada Perda yang di pandang bermasalah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, ada juga yang bertentangan dengan kepentingan umum dan ada juga perda yang dipandang dapat menghambat lajunya investasi di daerah. Selain berlomba dalam mendapatkan penghasilan bagi daerah, munculnya perda-perda bermasalah yaitu karena dalam membuat peraturan di daerah terkadang mengindahkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, banyak perda-perda muncul mendahului dari Peraturan Pemerintah (PP), dengan kata lain pada saat suatu Undang-undang terbit terkadang daerah langsung membuat peraturan daerah sesuai dengan yang termuat dalam aturan undang-undang tanpa menunggu terlebih dahulu munculnya Peraturan Pemerintah, sehingga pada saat Peraturan Pemerintah muncul ada peraturan daerah yang tidak sinkron dengan ketentuan Peraturan Pemerintah. Selain hal tersebut munculnya produk-produk hukum daerah bermasalah juga diakibatkan dalam merumuskan produk hukum tersebut mengindahkan pula konsep Asas-Asas Pemerintahan yang baik.

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan dalam masyarakat. sebagai wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik itu di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sebagai upaya menciptakan harmonisasi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dan sebagai upaya dalam menghindari munculnya peraturan perundang-undangan yang bermasalah termasuk dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda), maka sudah selayaknya untuk diterapkan konsep dan mekanisme pengawasan yang dilakukan baik itu oleh pemerintah itu sendiri maupun oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis akan melakukan penelaahan terhadap konsep dan sistem mekanisme pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan khususnya terhadap Peraturan Daerah.

## B. KONSEP DAN SISTEM PENGAWASAN

Sebagai konsekuensi dari penerapan asas desentralisasi dalam kerangka membangun dasar dari hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia yang kokoh, diperlukan pemahaman yang bersifat komprehensif terhadap pola yang dimaksud. Dasar dari hubungan ini adalah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonomi). Hal ini berarti daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Namun demikian kebebasan dan kemandirian daerah tersebut harus tetap di dalam kerangka negara kesatuan sebagai dasar dari mekanisme pemerintahan di dalam negara.

Untuk menjaga agar kebebasan itu tidak keluar dari ikatan negara kesatuan maka diperlukan pengawasan sebagai media untuk berkoordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan sebagai media kontrol terhadap pemerintah daerah. Pengawasan dilaksanakan sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan, sebagai tindakan represif. Pengawasan merupakan tindakan yang dimaksud untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas dari pemerintahan sebagaimana yang telah diamanatkan didalam konstitusi dan jabarannya dalam peraturan perundang-undangan.





Konsep terhadap pemahaman tentang pengawasan pada hakikatnya di kenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, dimana dalam konsep manajemen pengawasan merupakan salah satu unsur kegiatan pengelolaan. Dalam ilmu manajemen ataupun Hukum Administrasi Negara pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu ( Murhani, 2008). Dengan pengawasan, berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam setiap ketentuan perundang-undangan maupun perencanaan akan dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan sesuai juga secara yuridis.

Kata pengawasan pada hakikatnya berasal dari kata "awas", berarti antara lain "penjagaan" istilah pengawasan seperti disebutkan di atas, dikenal dalam ilmu administrasi dan manajemen, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah *control*, sebagaimana di kutip oleh Muchsan, yaitu:

Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.

Muchsan sendiri berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud dalam suatu rencana/*plan*). Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol merupakan sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (Manan, 2000).

Pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah, menurut Paulus Efendi adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai upaya preventif atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Sedangkan arti dan fungsi pengawasan dalam konsep Hukum Administrasi Negara adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah dari apa yang telah digariskan (preventif) dan menindak dan memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif). Pengawasan dari sudut hukum administrasi negara adalah terletak dari hukum administrasi negara itu sendiri, sebagai landasan kerja atau pedoman bagi administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat

yang *condition sine quanon berpanca fungsi*, secara (Marbun, 2001):

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. Integratif, sebagai Pembina kesatuan bangsa;
- c. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara maupun bermasyarakat;
- e. Korektif, baik warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Dalam sistem ketatanegaraan kita sesungguhnya pengawasan terhadap perbuatan pemerintah terjadi dari beberapa sudut, yaitu oleh instansi pemerintahan yang lebih atas, oleh instansi yang menganbil keputusan itu sendiri, oleh badan peradilan tata usaha negara maupun oleh warga masyarakat melalui DPR atau instansi yang khusus ditunjuk untuk mengadakan pengawasan seperti BPK ataupun oleh Ombusman yang merupakan lembaga baru yang memiliki tugas pengawasan.

Dari cara pengawasan tersebut dapatlah dirinci sebagai berikut:

1. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan :
  - a. Pengawasan Intern, yaitu yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.  
Dalam pengawasan ini biasanya dilakukan oleh pimpinan atau atasan terhadap bawahannya secara hirarkis, di mana dalam pengawasan ini dilakukan dengan cara :
    - 1) Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
    - 2) Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan
  - b. Pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris atau struktural berada di luar pemerintah (dalam hal ini eksekutif). Sebagai contoh adalah BPK merupakan salah satu perangkat pengawas ekstern terhadap pemerintah, karena ia berada di luar susunan organisasi pemerintah (dalam arti eksekutif)
2. Ditinjau dari segi waktu/dilaksanakannya
  - a. Pengawasan preventif atau pengawasan apriori, yaitu pengawasan yang dilakukan





sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah

- b. Pengawasan represif atau a posteriori, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru

Selanjutnya selain konsep pengawasan tersebut di atas, pengawasan dapat juga ditinjau dari segi hukum. pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah pada hakikatnya merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigheid*-nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan yang demikian tersebut biasanya dilakukan oleh hukum peradilan.

Sampai sejauhmanakah wewenang peradilan yang dalam hal ini hakim untuk mengadakan pengawasan? Hakim hanya berwenang menilai segi hukumnya dari kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan. Dengan kata lain hakim mengadakan pengawasan atau *control* terbatas terhadap perbuatan pemerintah mengenai aspek-aspek hukumnya. Artinya mengadakan pengadilan apakah pada penentuan tentang kepentingan umum oleh pemerintah itu tidak mengurangi hak-hak individu yang adil secara tidak seimbang (Indroharto, 1984: 6). Dapat disimpulkan bahwa hakim hanya memberikan pengawasan atau penilaian apakah tindakan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan itu termasuk sebagai perbuatan yang disebut *onrechtmatige overheidsdaad*.

Suatu hal yang diterima sebagai suatu asas umum, bahwa pengawasan atas kebijakan atau tidaknya suatu tindakan pemerintah tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi tetap ditangan administrasi negara sendiri. Dengan kata lain dalam hal beleid pemerintah, hakim tidak dapat mengadakan penilaian karena hal itu akan mendudukan hakim pada kursi eksekutif.

Dalam memberikan penilaian terhadap sikap tindak administrasi negara apakah, sikap tindak itu termasuk *onrechtmatige overheidsdaad*, badan peradilan atau hakim bertugas pula untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Sikap tindak administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan mengemban tugas *service publik*, tidak jarang menimbulkan perbenturan kepentingan, yaitu antara kepentingan umum dan kepentingan warga, dalam hal ini tugas badan peradilan atau hakim untuk menyelesaikannya. Dalam praktik berbagai negara, sekalipun pokok sesungguhnya disemua negara adalah sama, tetapi perkembangannya serta pemecahan tentang pengawasan serta perlindungan hukum bagi warga masyarakat di semua negara pada akhirnya

menunjukkan perbedaan baik dalam bentuk maupun sistemnya. Perbedaan tersebut pada prinsipnya berkaitan dengan unsur utama dari negara hukum bahwa tindakan pemerintah itu haruslah berdasarkan hukum yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan, bahwa apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian secara umum pengawasan masih tetap relevan. Alasannya :

1. Pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batasan kekuasaan (Lihat Marbun, 1997:12)
2. Tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun formal, serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat;
3. Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan;
4. Jika terdapat tanda-tanda akan terjadinya penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dapat dilakukan tindakan pencegahan;
5. Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, maka diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu ( Fachrudin, 2004: 90)

### C. HAKIKAT OTONOMI DAERAH

Otonomi sering diartikan sebagai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri (*otonom*). Hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid*) (Manan, 2001). Isi otonomi itu sendiri bisa terbatas bisa juga luas. Tetapi sungguhpun otonomi itu diberikan secara luas, namun tentu ada batasnya. Batasnya ialah bahwa daerah-daerah otonom itu berada dalam negara kesatuan. Artinya bahwa otonomi itu tidak boleh sedemikian rupa, sehingga daerah otonom itu seolah-olah berdaulat sendiri.

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclopedia of social science*, otonomi dalam pengertian original adalah *The legal self of sufficiency of cial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coudition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih







menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi (Sarundajang, 2001)

Adapun mengenai letak hak otonomi bagi pemerintah daerah, ada dua pendapat yang berbeda. Menurut Welstra dikatakan bahwa "tidak ada hak kekuasaan otonomi yang asli dari daerah bawahan, sebab semuanya diberikan atau berasal dari pemerintah Pusat". Pendapat tersebut nampak sangat dipengaruhi oleh teori "*staats souvereiniteit*" dari Jellinek dan Bodin. Namun menurut Van Vollenhoven dikatakan bahwa "sejak jaman Hindu, di India timur (Hindia Belanda) sudah ada pemerintahan yang berotonomi, yaitu kesatuan masyarakat hukum adat". Berdasar pada dua pendapat tersebut dapatlah disimpulkan bahwa, ada dua jenis otonomi, yaitu otonomi yang diberikan oleh pemerintah Pusat; dan otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui oleh pemerintah pusat. (Syarifudin, 2000) Berdasarkan hal itu, otonomi yang dimiliki oleh kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya dapat digolongkan pada kategori otonomi yang kedua yang disebutkan di atas.

Masalah otonomi adalah masalah yang sangat penting yang dihadapi oleh Negara dan Masyarakat Indonesia pada saat sekarang ini. Masalah otonomi ini adalah masalah dasar dari pembangunan dalam ketatanegaraan.

Otonomi Daerah itu tidak sekedar mekanisme ketatanegaraan tapi juga merupakan sendi bernegara. Untuk memajukan kesejahteraan umum itu lebih efektif dengan otonomi daerah. Ada 7 (tujuh) sendi berkaitan dengan otonomi yaitu :

1. Otonomi/pemerintahan otonomi itu didasarkan pada dua prinsip, yaitu otonomi dan Tugas Pembantuan. Ini koreksi dari cara berfikir lama yaitu asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Desentralisasi itu ada dua, yaitu satu di bidang Ketatanegaraan (*Staatsrechtelyke*), dan kedua di bidang manajemen administrasi (*Administratiefrechtelijke*). Adapun Dekonsentrasi merupakan sub sistem dari sentralisasi. Dalam desentralisasi itu tidak ada lagi unsur-unsur pusat (seperti kantor-kantor wilayah jaman dulu), melainkan semua otonom, tidak ada lagi campur tangan pusat. Walaupun demikian unsur pusatnya tidak hilang, yaitu ada pada aspek pengawasan. Pengawasan dengan otonomi daerah atau desentralisasi itu merupakan *two side of one coin*.
2. Sendi otonomi luas. Pada dasarnya semua fungsi pemerintahan itu adalah wewenang daerah otonom kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat (*residual*). Hal ini ada kelemahannya yaitu:
  - a. Jika ditentukan urusan pusat itu sebanyak-banyaknya, maka residunya sedikit.
  - b. Urusan pemerintahan itu tidak terletak pada jenis-jenis atau kuantitasnya, melainkan terletak pada kualitasnya. Dan lagi urusan pemerintahan itu "*uncountable*". Jadi luas itu

bukan terletak pada banyaknya, Tapi pada keleluasaan mengurusnya.

3. Isi otonomi itu didasarkan pada keanekaragaman, tidak didasarkan pada keseragaman. Maka oleh karena itu tidak ada keharusan seragam, sebab kenyataannya masyarakat kita memang berbeda-beda. Jadi otonomi itu harus didasarkan pada atau sesuai dengan (1). Kebutuhan, keadaan dan lain-lain seperti urusan pariwisata di Kabupaten Bandung berbeda dengan Kabupaten Lebak. (2). Tingkat kehidupan ekonomi, seperti daerah industri dengan daerah agraris pasti berbeda.
4. Menghormati dan mengembangkan masyarakat Hukum Adat atau suatu sistem masyarakat asli. (tidak harus seragam), desa, gampong, Nagari dan lain-lain tetap hidup.
5. Ada bentuk daerah khusus dan daerah istimewa. Bentuk khusus itu ada dua, yaitu otonomi khusus (Aceh dan Papua) dan Istimewa (Jogjakarta).
6. Sendi pemerintahan demokratis atau keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan.
7. Hubungan Pusat dan Daerah secara wajar dan Adil.

Pertanyaannya, urusan Pemerintahan pada daerah Otonom itu apa? Urusannya yaitu menyangkut penyelenggaraan pemerintahan bukan penyelenggaraan negara. Jadi hanya yang menyangkut *administratiefrechtelijke* saja, dan bukan yang bersifat *staatsrechtelijke*. Perlu dicermati pula bahwa di negara yang sistem pemerintahannya Presidensial, kedua urusan atau wewenang tersebut ada pada satu jabatan, yaitu eksekutif yang di Indonesia dipegang oleh Presiden. Jadi pada tangan Eksekutif (Presiden) itu terdapat dua bidang urusan yaitu: bidang urusan kenegaraan (*staatrechtelyke*), yakni urusan penyelenggaraan negara atau organisasi negara, yang ditentukan dalam UUD (kewenangan konstitusional).

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh-kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan (Widjaya, 2004)

Selanjutnya Sarundajang mengartikan otonomi daerah adalah (dalam Widjaya, 2004)

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan





pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah

- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.

Oleh karena itu, otonomi daerah ini harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam suatu negara tertentu. Sehubungan dengan itu, hak pengaturan rumah tangga dalam kerangka otonomi itu tidaklah merupakan hak yang tidak ada batasnya, masih diperlukan hak yang lebih makro dari negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional (Sudjono dan Rusdianto, 2003).

Berkaitan dengan pengertian otonomi tersebut, Bagir Manan mengatakan (Manan, 2002) :

Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menjalankan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikaitkan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.

Menurut Fauzi, penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat (Fauzi, 2002).

Selain itu, Pasal 1 ayat (5) Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menegaskan pengertian otonomi daerah adalah:

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

Mencermati pengertian otonomi daerah di atas, otonomi daerah dalam ketentuan Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah ini adalah memberikan kesempatan kepada daerah agar dapat mengatur dan

mengurus urusan rumah tangganya menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sangat cocok dengan keadaan negara yang mempunyai aneka ragam suku bangsa dan aneka potensi daerah yang ada di masyarakat, sehingga dengan diberikannya otonomi kepada daerah diharapkan dapat memaksimalkan segala kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan otonomi daerah mempunyai ciri-ciri atau batasan-batasan sebagai berikut

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh sendiri;
- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri;
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

## D. PENGAWASAN TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH

### 1. Sistem dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah (Perda)

Pengawasan menjadi bagian penting dari kinerja administrasi dan birokrasi yang tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan sistem pengelolaan administrasi pemerintahan di daerah. Dengan pengawasan yang baik dengan arti tidak semata-mata hanya didasarkan pada aturan yang jelas, tetapi juga dilaksanakan secara konsisten oleh tenaga yang profesional dan kompeten, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah akan berjalan dengan baik. Salah satu bentuk pengawasan yang perlu dilakukan yaitu terhadap produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah, khususnya Peraturan Daerah (Perda).

Perlunya konsep dan sistem pengawasan terhadap produk-produk hukum daerah, khususnya terhadap Perda, karena munculnya polemic diseperti Perda yang dipandang bermasalah, dimana permasalahannya tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor penyebabnya. Terhadap permasalahan yang muncul di sekitar Perda bermasalah, sebenarnya telah pernah direkomendasikan pada saat pelaksanaan Sidang Tahunan MPR pada tahun 2001, dimana dalam sidang tersebut merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil terhadap semua Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dimana ketentuan tersebut sekarang terakumulasi dalam Pasal 31





Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang". Artinya Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sahnya terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang (termasuk dalam hal ini adalah Perda).

Selanjutnya dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap daerah Undang-undang No. 34 Tahun 2000 Pasal 5A ayat (1) menegaskan dalam rangka pengawasan, Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) disampaikan kepada pemerintah paling lama 15 hari setelah ditetapkan. Dalam hal perda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri dapat membatalkan Perda yang dimaksud. Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Perda dimaksud (ayat 2).

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) ditegaskan lagi "Dalam rangka pengawasan, Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 24 ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah di tetapkan. Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan perda yang dimaksud (lihat dalam ketentuan ayat 2). Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak Perda dimaksud di terima.

Sedangkan dalam ketentuan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 145 ditegaskan, bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda diterapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak Perda diterima. Setelah keluarnya keputusan tersebut selanjutnya paling lama 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya keputusan tersebut, maka Kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD setempat bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut.

Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan mengenai pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut

dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa Peraturan Presiden yang membatalkan Perda tadi menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, maka Perda dimaksud akan tetap berlaku.

Ketentuan Pasal 154 merupakan suatu upaya penegasan bahwa keberatan terhadap pembatalan Perda dimajukan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung merupakan sebagai upaya yang terakhir hal tersebut sesuai dengan salah satu tugas dari Mahkamah Agung yang terakumulasi dalam ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

## 2. Meminimalisir Munculnya Produk Hukum Daerah (Perda) Bermasalah

Untuk mengantisipasi jangan sampai munculnya produk-produk hukum bermasalah (yang dalam hal ini Perda bermasalah) dan banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah ataupun Perda-Perda yang diselewengkan oleh pejabat-pejabat daerah, maka dalam ketentuan Undang-undang No 32 Tahun 2004 ditegaskan adanya sistem evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, khususnya dalam hal Raperda tentang APBD, Pajak dan Retrebusi. Mengenai ketentuan Raperda APBD dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 185 yang mengatur :

- a. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi;
- b. Hasil evaluasi disampaikan kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut;
- c. Apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur menetapkan rancangan tersebut menjadi Perda;
- d. Apabila hasil evaluasi menyataksan Raperda tersebut tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur bersama DPRD menyempurnakan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi;
- e. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD dan Gubernur tetap menetapkan rancangan perda tentang APBD, maka Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan sekaligus menyatakan pemberlakuan Perda APBD tahun sebelumnya;







Sedangkan mengenai penaturan Raperda kabupaten/kota di atur dalam ketentuan Pasal 186 sebagai berikut :

- a. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk di evaluasi;
- b. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari sejak diterimanya rancangan Perda;
- c. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Bupati/Walikota menetapkan rancangan tersebut menjadi Perda;
- d. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi tersebut tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Bupati/Walikota bersama DPRD setempat melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi;
- e. Apabila hasil dari evaluasi tersebut tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Perda tersebut, maka Gubernur membatalkan Perda tersebut sekaligus menyatakan berlakunya Perda APBD tahun sebelumnya;
- f. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Proses penetapan rancangan perda tentang perubahan perubahan APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Kepala Daerah berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 187. Proses penetapan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah menjadi perda, berlaku ketentuan Pasal 185 dan Pasal 186 dengan ketentuan pajak dan retribusi daerah dikordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan dan untuk tata ruang daerah di koordinasikan dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang.

Untuk lebih memperjelas ketentuan Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penjelasan umum angka 9 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Perda dan Perda pemerintah melakukan dengan dua cara, yaitu :

- a. Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu

- dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna yang optimal;
- b. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib di sampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Selain hal tersebut di atas, untuk meminimalisasi terjadinya produk-produk hukum bermasalah dapat dilakukan dengan cara menyusun suatu naskah akademik, dimana naskah ini di buat sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan rancangan dari suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan) termasuk Peraturan Daerah. Artinya melalui naskah akademik diharapkan setiap peraturan perundang-undangan telah melalui kajian ilmiah apakah aturan tersebut telah memenuhi unsur-unsur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Bab V yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dirumuskan kewajiban untuk menyusun naskah akademik dalam pembentukan setiap rancangan peraturan perundang-undangan. Namun setelah berlakunya ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tersebut, pengaturan tentang naskah akademik mulai dirumuskan dalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Dalam Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tersebut, pengertian naskah akademis dirumuskan dalam Pasal 1 butir 7 yang berbunyi sebagai berikut: "Naskah akademis adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang."

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Presiden No 68 Tahun 2005 tersebut dirumuskan bahwa:

1. Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademis mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang;







2. Penyusunan naskah Akademis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu;
3. Naskah akademis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur;
4. Pedoman penyusunan Naskah Akademis diatur dengan Peraturan Menteri.

Selain itu, dalam Pasal 121 Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dirumuskan sebagai berikut:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD;
4. DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
5. Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis.

Rumusan serupa juga terdapat dalam Pasal 125 ayat (1) dan Pasal 134 ayat (1) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

Pasal 125 ayat (1):

Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden.

Pasal 134:

Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dan Surat Keputusan DPR No 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat tersebut telah merumuskan pengertian naskah akademis, yang mengeturnya dalam beberapa pasal, namun semua ketentuan dalam pasal tersebut tidak memberikan kewajiban untuk menyusun naskah akademis bagi pembentuk rancangan undang-undang. Dengan kata lain, kewajiban membentuk naskah akademis dalam pembentukan rancangan undang-undang adalah merupakan suatu alternatif. Namun pada hakikatnya dengan dibuatnya naskah akademik dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan menjadi alat kontrol dari masyarakat yang diwakili oleh pihak akademis dalam menciptakan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan ketentuan ataupun asas-asas yang termuat dalam peraturan yang berlaku.

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat tersebut, pemerintah pusat dan daerah harus menyelenggarakan suatu sistem informasi terpadu yang memungkinkan dipublikasikannya secara luas rancangan perda dan perda yang telah berlaku, agar masyarakat dapat dengan mudah memberi masukan atas suatu rancangan perda dan memantau pelaksanaan perda yang telah berlaku

Hal lain yang dapat meminimalisasi munculnya peraturan daerah yang bermasalah adalah adanya sosialisasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari perda kepada pemerintah daerah mutlak untuk dilakukan oleh pemerintah pusat secara intensif. Terlalu naif apabila mengharapkan semua pemerintah daerah telah tahu dan dapat mengerti sendiri peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang harus dijadikan acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun perdanya, mengingat lokasi dan kemampuan menyerap informasi dari masing-masing pemerintah daerah berbeda-beda.

Selanjutnya pemerintah pusat harus mengevaluasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang berhubungan dengan otonomi daerah untuk melihat sejauh mana peraturan itu peka terhadap perkembangan situasi dan kondisi di daerah. Apabila memang suatu daerah karena ciri khasnya serta perkembangan situasi dan kondisinya perlu diatur secara khusus atau dikecualikan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat harus dapat mengakomodasi hal tersebut. Untuk itu, parameter yang digunakan pemerintah pusat untuk menilai apakah suatu perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi juga harus dievaluasi.

Selain ketentuan tersebut, dalam menangani perda bermasalah, hendaknya pemerintah pusat juga melakukan introspeksi diri dan tidak selalu menimpakan kesalahan kepada pemerintah daerah semata. Jangan hanya demi mengundang investasi asing sebesar-besarnya, pemerintah pusat bertindak gegabah membatalkan suatu perda tanpa mempertimbangkan perkembangan situasi dan kondisi aktual dari daerah yang bersangkutan.





Berpijak pada uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk menghindari munculnya ketentuan Perda-perda bermasalah, diperlukan adanya partisipasi dari pemerintah baik itu pemerintah pusat sebagai pemegang kendali dalam pemerintahan maupun pemerintah daerah sebagai pelaksana dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pihak masyarakat dalam mengimplementasikan setiap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga akan terciptanya harmonisasi, baik itu harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan maupun harmonisasi dalam kepentingan dari masing-masing tingkatan pemerintahan.

Dengan terciptanya harmonisasi kepentingan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk sistem hukum yang mengakomodir tuntutan dan kepastian hukum dan terwujudnya keadilan, begitu juga dalam hal pelaksanaan hukum, harmonisasi peraturan perundang-undangan akan dapat menghindari adanya peraturan-peraturan (Perda) yang bermasalah.

#### **E. KONSEP DAN POLA PENGAWASAN TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH (PERDA) DIHUBUNGKAN DENGAN HAKIKAT OTONOMI DAERAH**

Sesuai dengan semangat ketentuan Pasal 18 UUD 1945, seyogyanya pemahaman desentralisasi lebih diarahkan pada otonomi. Otonomi mengandung pengertian kemandirian untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan sataun rumah tangga satuan pemerintahan lebih rendah, yaitu kebebasan untuk berinisiatif dan bertanggungjawab sendiri dalam mengatur dan mengurus pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya (Manan, 1997: 268).

Dalam makna otonomi, maka desentralisasi bukan hanya bermakna efisiensi, melainkan juga sebagai sarana demokrasi penyelenggaraan pemerintahan, seperti yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah (pemerintah otonom) diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Dasar permusyawaratan hanya dijalankan dalam corak pemerintahan demokrasi. Sedangkan demokrasi memberikan tempat keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, baik secara individu maupun melalui kelompok organisasi masyarakat atau politik. Dengan demikian ditinjau dari sudut pandang ilmu hukum delegasi semata-mata berisi delegasi wewenang dari satuan pemerintahan lebih tinggi kepada bagian-bagiannya, bukanlah desentralisasi melainkan sebagai suatu bentuk sentralisasi. Bahkan dalam pandangan ilmu hukum, isi desentralisasi tidak lain dari otonomi, tetapi otonomi tidak sekedar

pemancaran wewenang (Manan dan Magnar, 1997: 269).

Pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan ranah strategis yang tidak pernah final dipermasalahkan, pola hubungan itu senantiasa terjadi tarik ulur, dari dimensi kekuasaan, kadang lebih besar kekuasaan pusat, namun kadang juga lebih besar kekuasaan daerah, dan dinamika demikian menjadi problematika dan pekerjaan tersendiri bagi eksistensi negara.

Dalam pandangan pemahaman hukum administrasi negara, distribusi atau pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah itu dilaksanakan melalui asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi tersebut, maka pemerintah pusat mengalihkan kewenangan atau urusan yang secara tunggal menjadi pemegang kekuasaan tunggal dalam negara kesatuan kepada daerah agar pemerintahan tersebut diatur dan diurus sendiri sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan. Pola pengurusan demikian dilaksanakan atas dasar ketentuan umum yang telah digariskan oleh pusat demi untuk menjaga nilai dan keutuhan negara kesatuan. Hal demikianlah yang dimaksud dengan otonomi daerah (Suriansyah, 2008: 7). Dengan demikian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya berdasarkan prinsip-prinsip yang diatur oleh pusat menjadi kata kunci di dalam otonomi daerah.

Dari pemahaman sebagaimana diuraikan di atas, maka konsekuensi lebih lanjut dari penerapan asas desentralisasi itu senantiasa berhubungan erat dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah selaku pelaksana dan pemerintah pusat selaku pemberi otoritas. Pemerintah pusat senantiasa melakukan pengawasan sehingga otonomi yang menjadi kewenangan daerah tidak merusak elemen dan nilai negara kesatuan. Sementara daerah yang memiliki tanggung jawab atas pengelolaan daerahnya dengan itikad baik harus senantiasa berada pada rambu yang ditetapkan oleh pusat.

Pada tataran hukum administrasi negara, permasalahan yang berhubungan dengan asas desentralisasi terkait erat dengan kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara yuridis, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan turunan dari adanya pelimpahan kewenangan tersebut harus dituangkan dalam bentuk hukum sehingga akan memperoleh legitimasi yang kuat. Dalam kontruksi pemerintahan daerah biasanya kebijakan tersebut dituangkan kedalam suatu aturan yang terakumulasi dalam Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah (Perda) termasuk dalam tata urutan peraturan perundang-





undangan paling bawah dan hal tersebut merupakan refleksi dari kebijakan yang mencerminkan kekuasaan dan sekaligus kewenangan dari pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah memiliki keleluasaan sebagai kewenangannya tersebut untuk secara bebas mengatur dan mengurus segala macam urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan batas kewenangannya yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat.

Akan tetapi kebebasan dan keleluasaan yang dimiliki daerah dan menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri itu masih tetap harus berada di dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan secara yuridis dibakukan dalam pengaturan produk hukum yang secara hirarkis dimiliki kewenangannya oleh pemerintah pusat.

Pemahaman atas hirarki peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum itu memberikan pengertian bahwa otoritas kekuasaan di dalam Negara Kesatuan itu dipegang oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah menerima pelimpahan kewenangan untuk dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi yang batasan-batasannya telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan. Hirarki peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa pada dasarnya daerah itu merupakan institusi yang kewenangannya adalah menjabarkan ketentuan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian di atas, pemerintah daerah mempunyai kewenangan meskipun terbatas dalam arti secara substansial dan kewilayahan dengan garis yang tegas yaitu di dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti pemerintah daerah terikat, tunduk dan harus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan sumber kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat.

Sebagai konsekuensi dari ketentuan tersebut di atas, segala sesuatu yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan menjadi kebijakan daerah senantiasa mengacu dan berdasar pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Makna demikian menjadi dasar kewenangan di dalam pengelolaan administrasi pemerintahan daerah di dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aspek penting yang penting dalam pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah masalah pengawasan. Di dalam pelaksanaannya masalah pengawasan ternyata hanya dimiliki oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat memiliki otoritas untuk menyatakan bahwa apa yang terjadi di daerah, termasuk terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tidak sesuai dengan kebijakan pusat yang menjadi implementasi otonomi daerah.

Apabila melihat ketentuan di atas, maka yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah siapa yang

mempunyai kewenangan untuk mengawasi terhadap berbagai kebijakan yang sudah terlanjur dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Seperti yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya bahwa munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang terakumulasi dalam produk hukum daerah berada pada koridor kewenangan pemerintah pusat, artinya pemerintah pusat memiliki otoritas untuk membatalkan setiap produk hukum yang dihasilkan oleh daerah.

Adanya otoritas yang dimiliki oleh pemerintah yang lebih tinggi terhadap pembatalan produk-produk hukum daerah mengakibatkan banyaknya produk-produk hukum daerah yang gugur. Adapun alasan yang paling banyak digunakan untuk membatalkan Perda-Perda tersebut adalah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan alasan lainnya adalah karena bertentangan dengan kepentingan umum.

Model pengawasan terhadap produk hukum daerah sebagaimana yang dianut dalam setiap peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah tidak mencirikan adanya kebebasan dan kemandirian kepada daerah. Namun semestinya pengawasan tidak semestinya dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi yang merupakan sama-sama memegang kekuasaan eksekutif, akan tetapi sebaiknya dilakukan oleh suatu lembaga peradilan melalui mekanisme pengawasan terhadap produk hukum yudisial (*judicial review*). Hal tersebut dikarenakan bahwa model pengawasan oleh pemerintah (eksekutif review) terhadap produk hukum daerah tidak sesuai dan mencerminkan sistem pembagian kekuasaan yang dianut oleh negara Indonesia, juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang dianut dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang memberikan kebebasan dan kemandirian kepada daerah otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

## F. PENUTUP

Konsekuensi dari penerapan asas desentralisasi dalam kerangka membangun dasar dari hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia yang kokoh, diperlukan pemahaman yang bersifat komprehensif terhadap pola yang dimaksud. Hal ini berarti daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Namun demikian kebebasan dan kemandirian daerah tersebut harus tetap di dalam kerangka negara kesatuan sebagai dasar dari mekanisme pemerintahan di dalam negara.

Secara yuridis, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan turunan dari adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah yang lebih tinggi, pelimpahan kewenangan tersebut harus





dituangkan dalam bentuk hukum sehingga akan memperoleh legitimasi yang kuat. Dalam konstruksi pemerintahan daerah biasanya kebijakan tersebut dituangkan kedalam suatu aturan yang terakumulasi dalam Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Gubernur/Bupati/walikota.

Agar kewenangan yang dimiliki oleh daerah tersebut tidak keluar konsep Negara Kesatuan, maka diperlukan suatu konsep pengawasan terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Akan tetapi konsep pengawasan yang dilakukan terhadap daerah agar tidak keluar dari hakikat otonomi daerah hendaknya tidak dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi, akan tetapi dilakukan oleh badan peradilan, konsep tersebut dilakukan dengan maksud agar sistem desentralisasi tidak keluar dari hakikat otonomi daerah, dan sistem desentralisasi juga akan tetap berada dalam kerangka negara kesatuan.

## REFERENSI

### BUKU

- Bagir Manan. 1983. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: Unsika.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar FH UII.
- \_\_\_\_\_. dan Kuntana Magnar. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Amrico.
- \_\_\_\_\_. dan Kuntana Magnar. 1999. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Fauzi, Noer. 2002. *Otonomi Daerah dan Sumber Daya Lingkungan*. Jakarta: Pustaka Utama.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, SF. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Widjaya, HAW. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. Jakarta: Raja Grafindo.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang.
- Surat Keputusan DPR No 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

