

PENGAWASAN TERHADAP PERATURAN DAERAH

Oleh : A. Zarkasi¹

ABSTRACT

The local law is one of the regulations on local area and made by Head of Local government and the local house of representative to regulate local affairs, as mention on The Law Number 32/2004. Local law is the implementation or futher explanatioan or regulation which is in accordance with the higher law. Eventhough regency is allowed to make local regulation, but it needs to review and supervise.

Keywords: *local law, review*

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Artinya menurut Soehino,; dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu pemerintahan dan dipusatkan pada organ-organ Pemerintah². Dalam Sisitem Ketatanegaraan RI negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagaimana ditentukan dalam Manan Pasal 18 UUD 1945, dan menurut Bagir Manan Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan pemencaran kekuasaan dari Pemerintah³. Dengan adanya penyerahan kewenangan yang diberikan kepada daerah, dan berdasarkan urusan-urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut keweangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan peraturan tingkat daerah.. Berkaitan dengan itu Menurut Kranenburg, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan

¹ Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi.

² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Cet. Ketiga, Yogyakarta, 1993, hlm. 224.

³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 156.

berdasarkan penentuan dari Pemerintah melalui badan legislatif nasional yang mempunyai kewenangan membentuk undang-undang⁴. Sebagai bentuk pengaturan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di atas semakin jelas makna sistem otonomi daerahnya semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan itu sejalan dengan sistem desentralisasi menurut Dasril Radjab: dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, daerah-daerah otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom itu bersifat *zelfstansing* (*mandiri*), tetapi tidak *onfhankelijk*.⁵

Walaupun demikian daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, dan tetap dilakukan pengawasan dari pemerintah, sebagaimana pendapat Bagir Manan : Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di suatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.⁶ Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap Peraturan Daerah.

⁴ Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, Diterjemahkan oleh Tk. B. Sabaroedin, Pradnya Aramita, Cet. Kesebelas, Jakarta, 1980, hlm 81.

⁵ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 121.

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 153.

Melalui penyerahan dan/atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah. Selanjutnya bagaimana pengawasan terhadap pengaturan lebih lanjut peraturan daerah, Menurut Bagir Manan termasuk menyangkut cara membatasi wewenang, tugas dan tanggung jawab pada daerah-daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu.⁷

Pengawasan itu sangat penting, karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap PERDA.

B. Perumusan Masalah

Meskipun kewenangan luas yang diberikan kepada daerah otonom dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah dalam mengatur lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, aspek pengawasan sangat diperlukan. Berkaitan dengan itu bagaimana pengawasan terhadap peraturan daerah.

C. Pembahasan

Dalam sistem pengawasan secara umum termasuk pengawasan terhadap Perda ada dikenal dengan istilah preventif ini berasal dari kata "*preventief*" yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan⁸ artinya sebelum suatu perda diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar perda yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan

⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 15 – 18.

⁸ H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Intermedia, Cet. Kedua, Jakarta, 1986, hlm. 78.

tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.

Dalam pengawasan perda dapat dilakukan dengan menentukan kriteria-kriteria tertentu. Dalam kepustakaan Ilmu Hukum, sejak zaman Indonesia baru merdeka dan diberlakukannya undang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah, telah memiliki kriteria khusus atau tertentu, ada yang menyebut dengan tolok ukur objektif – normatif dan berdasarkan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1968, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan kriteria-kriteria tertentu atas perda. Dalam peraturan perundang-undangan tertentu, seperti Undang-Undang Nomor 11 Drt/Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 telah ditentukan secara tegas di mana perda tentang pajak dan retribusi baru dapat berlaku setelah sebelumnya dilakukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Artinya, selama ini walaupun tidak semua jenis perda memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang terdapat ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tertentu sehingga perda baru dapat berlaku setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang⁹.

Setiap pembentukan perda telah disyaratkan pula, berdasarkan Pasal 28 ayat (5) Nomor 22 Tahun 1948, tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atau perda yang lebih tinggi tingkatnya. Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ditentukan, selain perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya, juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Sedangkan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan bahwa suatu perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Demikian pula ketentuan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PERDA dimaksud adalah yang : a) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum; b) peraturan daerah lainnya dan c) peraturan perundang-undangan yang lebih

⁹ G. Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintah Daerah Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1983, hlm. 74.

tinggi. Pengaturan atas materi muatan perda tersebut secara tegas menjadi alasan bagi pejabat yang berwenang dalam rangka pelaksanaan pengawasan represif terhadap PERDA, tetapi alasan ini tidak diatur dan ditentukan secara tegas.

Menurut Soehino bahwa, Pelaksanaan pengawasan terhadap perda oleh pejabat yang berwenang selama ini selain memperhatikan kriteria khusus, dan alasan-alasan dalam rangka mencegah pelaksanaan pengawasan tersebut, juga dilakukan berdasarkan pada kriteria-kriteria yang ditentukan, antara lain dalam bentuk Surat Mendagri yang dikaitkan dengan syarat teknis dan proses perundang-undangan atau bentuk luar dari suatu perda.¹⁰ Pelaksanaan pengawasan terhadap perda ini hanya dilakukan perubahan pada susunan konsideran dan bahasa, sementara asas-asas formal dan asas-asas materil¹¹ maupun “kriteria umum” serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada umumnya tidak diperhatikan.

Pelaksanaan pengawasan selama ini tidak ditentukan secara tegas perda yang tidak memerlukan pengawasan, sehingga dalam praktik untuk memperoleh kepastian hukum bagi daerah, nampaknya semua perda diajukan untuk memperoleh pengesahan¹² dan sebagai syarat untuk dapat diundangkan atau berlakunya suatu perda agar sesuai dengan tertib hukum yang berlaku.

Demikian juga, sifat dan bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda banyak mengikuti keputusan-keputusan yang ditentukan atau dibuat oleh pejabat berwenang yang memperoleh atribusi dari UU dan merangkap sebagai wakil pemerintah dalam bentuk pedoman, bimbingan, arahan dan konsultasi, sehingga pelaksanaan pengawasan terhadap perda tidak mengikuti ketentuan dalam tingkat undang-undang, melainkan tunduk pada aturan yang dikeluarkan atau berlaku dalam lingkungan organisasi di mana pejabat berwenang berada sebagai pelaksana asas dekonsentrasi.

Perluasan sifat dan bentuk-bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda selama ini telah membuat suatu perda telah sesuai dengan tertib hukum yang berlaku

¹⁰Soehino, *Hukum Tata Negara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah)*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.40.

¹¹Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, ”Temu Kenal Citra Hukum dan Penerapan Azas-azas Hukum Nasional”, Rumusan Hasil Seminar dalam Majalah Hukum Nasional, Edisi Khusus No. 1 tanggal 22 – 24 Mei 1995, hlm. 167.

¹²Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995, hlm. 55

dan hampir tidak ada perda yang dilakukan pengawasan represif, karena bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, dengan adanya pelaksanaan pengawasan terhadap perda pembentukan dan berlakunya perda selama ini hampir tidak mendatangkan pertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sifat dan bentuk-bentuk pelaksanaan pengawasan tersebut telah membuat pula kewenangan daerah otonom untuk mengatur sesuatu urusan pemerintah menjadi sangat tergantung pada pejabat yang berwenang, sehingga keleluasaan dan kemandirian daerah membentuk perda dalam rangka otonomi daerah tidak ada. Dengan kata lain, otonomi daerah tidak ada berada pada daerah, melainkan berada pada pejabat berwenang, sehingga telah membuat hubungan hirarkis dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dalam pembentukan perda di mana pejabat berwenang tersebut berada.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dengan Daerah Provinsi secara hierarkhis tidak ada. Sifat dan bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda telah ditiadakan dan lebih ditekankan pada pengawasan preventif dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, di mana perda tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat berwenang seperti pada waktu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku. Akan tetapi Gubernur sebagai wakil pemerintah tetap melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Hal ini berarti, walaupun Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada hubungan dengan Daerah Provinsi, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota akan tetap mempunyai hubungan koordinasi, kerjasama dan/atau kemitraan dengan Daerah Provinsi dan Pemerintah dalam kedudukannya masing-masing. Hubungan dalam negara kesatuan tetap ada, karena untuk menentukan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan tidak dapat ditentukan secara pasti seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu hanya berada pada satu Daerah Kabupaten, Daerah Kota, Daerah Provinsi dan Pemerintah, melainkan masing-masing tetap diperlukan saling koordinasi agar kewenangan masing-masing tidak saling bertentangan.

Hubungan kerjasama dengan konsep “saling mengawasi” agar terjadi keserasian, keselarasan dan koordinasi dalam pelaksanaan suatu rencana antara lain membentuk perda yang berpusat pada satu tujuan pemerintahan yang tanggungjawabnya berada pada pemerintah. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam rangka pembinaan, pemerintah memfasilitasi daerah melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi agar tidak terjadi penyimpangan atau kekeliruan dan kelalaian dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Fasilitasi pemerintah ini, tidak berbeda dengan pengertian preventif yang mempunyai unsur pengarahan dalam bentuk pemberian petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan dan praktik pelaksanaan pengawasan terhadap perda selama ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sehingga walaupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara tegas mengatur pengawasan preventif, tetapi dari sifat dan bentuk-bentuk pengawasan terhadap daerah yang dipraktikkan selama ini, maka dikuatirkan peniadaan pelaksanaan pengawasan terhadap perda tidak ada artinya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah sementara, diartikan bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Secara umum pengawasan itu mempunyai arti yang luas, yaitu suatu proses, cara perbuatan pengontrolan, pemeliharaan dan pemeriksaan dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan. Menurut *Bagir Manan*, bahwa: “Istilah “pengawasan” sering dipadankan (*equivalent*) dengan istilah “*toezicht*” (Belanda), “*upervision*” dan “*contorl*” (Belanda dan Inggris) pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka desentralisasi, maka lebih tepat dengan istilah *toezicht* atau *supervision* bukan dengan *control*. Sebab *control* kecuali mengandung maksud pengawasan, juga berarti pengendalian, mengarahkan, mengatur, dan mengurus. Sedangkan pengawasan dalam lapangan desentralisasi secara asasi tidak mengandung makna ikut mengarahkan, apalagi ikut mengatur atau mengurus. Pengawasan pada desentralisasi apakah keputusan pemerintah daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

Dalam keputusan ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka hubungan kewenangan urusan pemerintahan daerah (perda) yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan asas desentralisasi, tidak berarti dapat berbuat semau-maunya tanpa kontrol dari pemerintah (pusat), tetapi ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Pengawasan pemerintah ini pada umumnya menyangkut pengawasan kewenangan dalam bidang tertentu pada daerah, agar tetap terjadi hubungan kewenangan yang serasi atau sejalan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan daerah lain. Karena itu, dalam pembagian kewenangan berdasarkan sistem desentralisasi diatur dan ditentukan urusan pemerintahan tertentu sebagai bentuk pembatasan-pembatasan, apa yang menjadi tugas, fungsi, kewajiban, dan kewenangan daerah-daerah, sehingga antara daerah-daerah dengan pemerintah terjadi hubungan kewenangan dalam rangka kesetiaan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pengawasan terhadap perda dilakukan, selain dalam rangka menjamin pelayanan (dalam bidang tertentu) yang sama untuk seluruh rakyat (*aequal treatment*); menjamin keseragaman tindakan tertentu (*aequal uniformitas*), juga untuk menjaga hubungan antara pemerintah dan daerah tetap terpelihara dan menjamin keutuhan negara dan kesatuan pemerintah.

Pengawasan preventif tersebut diatas mempunyai makna yang luas yang dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat yang berwenang sebagai usaha untuk memelihara hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Pengawasan preventif terhadap perda merupakan konsekuensi dan tanggungjawab pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang memegang “monopoli” kekuasaan pemerintahan, sehingga pemerintah menentukan cara-cara tertentu misalnya dalam bentuk pengawasan preventif, terhadap kewenangan

penyelenggaraan pemerintah pada tingkat-tingkat pemerintahan daerah agar urusan pemerintah dapat diselenggarakan secara tertib, pemerintahan melalui pengarah-pengarah pejabat yang berwenang.

Pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah dan daerah-daerah tidak berbenturan. Pemerintah menentukan cara-cara/bentuk pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu, agar dapat terjadi ketertiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah antara pemerintah dan daerah-daerah otonom. Ketertiban kewenangan pemerintah ini. Tidak lain adalah dalam rangka ketertiban hukum pada umumnya. Dengan kata lain, pengawasan preventif terhadap perda dibentuk tidak mempunyai kekurangan yuridis, tetapi perbuatan pemerintah membentuk perda tersebut akan menjadi sah setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang dalam rangka menyesuaikan dan membandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Agar dapat diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum dan mempunyai ketentuan hukum dan mempengaruhi pergaulan hukum. Walaupun demikian ada yang berpendapat bahwa pengawasan preventif terhadap perda sebagai salah satu tindak lanjut memperkuat atau untuk melihat lebih jauh sahnya suatu proses pembentukan perda, sehingga pengawasan preventif tidak hanya diwujudkan dengan pemberian atau ditolak pengesahan terhadap perda, tetapi dalam berbagai bentuk putusan pejabat berwenang. Dalam hal ini, maka badan/pejabat yang berwenang melakukan tindakan pengawasan preventif dapat dipandang dalam rangka meneliti dan mengevaluasi syarat-syarat pembentukan perda baik secara formal maupun materil. Menurut Bagir Manan bahwa : Dalam perkembangan, pengawasan dalam arti “*toezicht*” atau “*supervision*” mengalami perkembangan seperti adanya “*petunjuk*”, “*pedoman*”, “*bimbingan*”, penentuan syarat-syarat yang harus diikuti. Perkembangan ini menyebabkan pengawasan tidak lagi sekedar “*checking*” atau dalam rangka “*menjaga keseimbangan*” . pengawasan dalam kualitas tertentu menjadi semacam “*mencampuri*” wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Dalam praktik syarat-syarat formal maupun materil dalam pembentukan perda sebagai peraturan perundang-undangan selalu diperhatikan oleh pejabat yang berwenang, sehingga alasan-alasan pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perda

menjadi luas, bahkan tidak lepas dari nuansa tindakan “politis” yang melekat pada pejabat yang berwenang sebagai pelaksana asas dekonsentrasi di daerah.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka alasan-alasan pengawasan preventif terhadap perda tidak lepas dari perwujudan kebijaksanaan dari pemerintah atas dasar kepentingan pemerintah, daerah propinsi dan daerah lain, sehingga pengawasan preventif terhadap perda dilakukan, juga antara lain dalam rangka:

- a. Koordinasi : mencegah atau mencari penyelesaian perselisihan kepentingan;
- b. pengawasan kebijaksanaan : disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- c. Pengawasan kualitas : kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
- d. Alasan-alasan keuangan : peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang aparat pemerintah yang lebih rendah;
- e. Perlindungan hak dan kepentingan warga : jika situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

Alasan-alasan pengawasan preventif terhadap kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah tersebut dapat menjadi bagian dari tugas pemerintah pada umumnya. Akan tetapi, oleh karena orientasi pemberian otonomi kepada daerah pada pembangunan yang meliputi berbagai aspek, maka daerah berkewajiban untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sehingga pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perda tidak dapat dilepaskan dari orientasi pelaksanaan pembangunan. Hal ini berarti pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perda tidak hanya terbatas pada alasan kepentingan dan peraturan daerah lainnya, tetapi dapat menyangkut kebijaksanaan Pemerintah, daerah, propinsi, daerah lain, dan Daerah sendiri dalam rangka pelaksanaan pembangunan. Dalam keadaan seperti itu, maka untuk kepastian kewenangan hak mengatur dari suatu daerah otonomi, maka pengawasan preventif terhadap perda merupakan hak “placet”, yaitu suatu hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan perda tersebut. Keputusan badan pemerintahan

yang mempunyai hak placet ini mempunyai kekuatan mengikat dan bersifat *einmahlig* yang tidak dapat ditarik kembalidan dipersoalkan dalam pengadilan.

b. Pengawasan Represif

Perda setelah dibentuk oleh daerah (pemerintah daerah) dan memenuhi syarat-syarat pembentukan dan memperoleh pengesahan, maka dapat diberlakukan. Pemberlakuan PERDA ini melalui pengumuman dalam lembaran daerah. Pengumuman atau pengundangan PERDA dilakukan agar PERDA dapat dilaksanakan (diterapkan) dan mempunyai kekuatan hukum untuk berlaku dan mengikat secara umum. Apabila dalam pelaksanaannya mendatangkan persoalan, maka PERDA tersebut dapat dilakukan pengujian. Pengujian terhadap PERDA dilakukan, sebagaimana berlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengujian dimaksud dilakukan baik secara formal maupun secara materil.

Walupun hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya melekat pada fungsi peradilan (berdasarkan perturan perundang-undangan maupun yuriprudensi), namun dalam perkembanganya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan bukan hanya menjadi monopoli dan merupakan fungsi peradilan tetapi pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibedakan atas pengujian secara yustisial (*judicial review*) dan bukan yustisial (*political control – poitical review*).⁸ Pengujian yustisial dilakukan oleh badan peradilan pada umumnya sedangkan pengujian bukan yustisial merupakan pengujian yang dilakukan oleh badan yang berkarakter politik seperti antara lain DPR dan DPRD.

Bagir manan berpendapat, bahwa selain kedua bentuk pengujian tersebut terdapat pula bentuk pengujian yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara seperti kewenangan Mendagri atau Gubernur (pejabat yang berwenang) untuk membatalkan PERDA yang dapat dikatakan merupakan pengujian administratif (*administrative review*) atau dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dikenal sebagai pengawasan represif. Pengawasan represif oleh pejabat yang berwenang ini berisi penangguhan/penundaan atau pembatalan terhadap putusan –putusan daerah otonom (PERDA dan keputusan kepala daerah) yang dapat dilakukan saat dalam jangka waktu yang tidak terbatas, apabila dipanding oleh pejabat

yang berwenang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, PERDA lainnya

Pengawasan represif terhadap PERDA oleh pejabat yang berwenang dengan ukuran-ukuran tersebut. Terkesan kuat tidak berbeda dengan pengujian dalam rangka pengujian secara maetril terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Namun pengawasan represif oleh pejabat yang berwenang terhadap PERDA yang dibentuk berdasarkan pembagian kewenangan secara vertikal berdasrkan peraturan perundang-undangan, tidak hanya dibatasi pada rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi dapat berkembang dan diperluas atas dasar kebijakan pemerintah dalam pemberian otonomi, kebjakan pemrintah (pusat), daerah propinsi dan daerah lain sesuai dengan fungsi pemerintahan yang diletakan pada pemrintahan dan daerah. Karena itu, salah satu alasan dilakukan oengawasan represif terhadap PERDA adalah dasar kepentingan umum yang dapat merupakan perwujudan peraturan (putusan) kebijaksanaan. Pengawasan represif terhadap PERDA pada dasarnya adalah pengujian dibidang administrasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas dasar atribusi UU yang disesuaikan dengan fungsi pemerintahan, sehingga peraturan perundangan yang lebih tinggi lainnya termasuk peraturan (putusan) kebijaksanaan dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pengawasan

D. Kesimpulan.

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka dapat ditarik kseimpulan bahwa pengawasan terhadap Peraturan Daerah dapat dilakukan melalui dua bentuk pengawasan, yaitu :

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah sementara, diartikan bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Walaupun secara ekspilisit pengawasan secara preventif tidak secara tegas disebutkan, akan tetapi secara normative dalam Undang-undang Nomor 32 TAhun 2004, bahwa Perda harus memenuhi kriteria : a). Tidak boleh

bertentangan dengan kepentingan umum; b) peraturan daerah lainnya dan c) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Pengawasan Refresif

Pengawasan refresif adalah pengawasan terhadap Perda yang telah dibuat. Pengawasan refresif ini berkenaan dengan pembentukan suatu Perda yang didasarkan pada syarat formil pembentukan dan pengesahan, serta pemberlakuan suatu Perda sesuai secara legal formal. Pengujian terhadap PERDA dapat dilakukan, sebagaimana berlakunya terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengujian dimaksud dilakukan baik secara formal maupun secara materil.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan.2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- _____.1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta.
- _____.1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, Bandung.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, "Temu Kenal Citra Hukum dan Penerapan Azas-azas Hukum Nasional", Rumusan Hasil Seminar dalam Majalah Hukum Nasional, Edisi Khusus No. 1 tanggal 22 – 24 Mei 1995.
- Dasril Radjab.2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- G. Kuntana Magnar.1983. *Pokok-pokok Pemerintah Daerah Wilayah Administratif*, Armico, Bandung.
- H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, H.D. Tjeenk Willink, Groningen. 1971. diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Intermasa, Cet. Kedua, Jakarta.
- Kranenburg. 1980. *Ilmu Negara Umum*, Diterjemahkan oleh Tk. B. Sabaroedin, Pradnya Aramita, Cet. Kesebelas, Jakarta.
- Soehino.1993. *Ilmu Negara*, Liberty, Cet. Ketiga, Yogyakarta.
- Soehino.1998. *Hukum Tata Negara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah)*, Liberty, Yogyakarta.