

EVALUASI PERATURAN DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI DI KOTA JAMBI

Ayu Desiana dan Meri Yarni

*Fakultas Hukum, Universitas Jambi
Kampus Pinang Masak, Mendalo Darat, Jambi 36361*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa bentuk pengaturan evaluasi terhadap peraturan daerah dan bagaimana pelaksanaan evaluasi peraturan daerah. Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis dengan pendekatan yang digunakan metode yuridis – normative dan metode yuridis-empiris. Dengan mengambil bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Data dikumpul dari data kepustakaan dan data lapangan. Data dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pengaturan pengawasan berdasarkan UU Pemerintah Daerah yang berlaku dan peraturan pelaksanaannya mengalami beberapa perubahan menganut prinsip yang berbeda dalam hal pengawasan terhadap peraturan daerah.. Dalam hal pelaksanaan evaluasi peraturan daerah Kota Jambi mulai tahun 2000 – 2007 dengan jumlah Perda 129 Perda menghasilkan 1 Perda dibatalkan, 12 Perda dicabut dan 5 Perda diubah. Dapat disimpulkan bahwa pengawasan terhadap peraturan daerah sudah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku secara positif di Indonesia. Sebagai saran agar lebih efektifnya pengawasan terhadap peraturan daerah ada beberapa kebijakan yang dapat ditempuh selain membentuk tim evaluasi, perlu dibentuk Tim Penyuluh Pembentukan Peraturan Daerah

Kata kunci : *Peraturan daerah, otonomi*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (6) menentukan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam rangka Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang antara lain mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) ada beberapa prinsip dan ketentuan yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana yang ditentukan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 antara lain bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari uraian tersebut, jelas bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah dan tugas pembantuan berhak menetapkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Meskipun sudah ditentukan tidak boleh bertentangan, dalam praktik pemerintah daerah dengan motivasi meningkatkan pendapatan asli daerah kurang memperhatikan apakah peraturan daerah yang dibuatnya itu bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akibatnya ada peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai bukti dalam praktek di Kota Jambi sejak tahun 2000 sampai tahun 2007 dari 129 Perda yang berlaku terdapat 1 (satu) Perda yang dibatalkan, 13 (dua belas) Perda yang dicabut dan 5 (lima) Perda dirubah.. Di antara 13 (tiga) Perda yang dicabut terdapat 1 (satu) Perda yang masih

dilaksanakan sampai sekarang. Ini merupakan suatu hal yang dapat dikatakan bertentangan peraturan yang berlaku.

Adanya perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, salah satu penyebabnya adalah tidak terlaksananya pengawasan terhadap peraturan daerah. Sebagai realisasi dari salah satu bentuk pengawasan adalah “**evaluasi**”. Disamping itu juga dapat disebabkan dengan berubahnya cara pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi, dimana pengawasan yang dilakukan itu adalah pengawasan represif. **Soenobo** menyatakan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah. Pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif, dan tidak lagi pengawasan preventif. Hal itu untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan dan memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Berkaitan dengan hal itu, maka suatu peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Agar Pemerintah Daerah dapat berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka harus diadakan pengawasan oleh pemerintah (setingkat di atasnya), legislatif dan pengawasan oleh masyarakat. Untuk itu pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri telah menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah, tetapi setelah diganti UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Tata cara pengawasan diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan fakta tersebut di atas, dilakukan penelitian untuk mengetahui

Evaluasi Peraturan Daerah Dalam Kerangka Otonomi di Kota Jambi.

METODE PENELITIAN

Spesifikasi dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis guna memperoleh gambaran tentang pelaksanaan evaluasi peraturan daerah (Soerjono Soekanto, 1986) dan menganalisa peraturan perundang-undangan, prinsip-prinsip hukum serta implementasi hukum positif yang menyangkut masalah

Oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Metode yuridis – normatif yakni menganalisis norma atau dasar hukum yang mengatur tentang pelaksanaan evaluasi peraturan daerah.
2. Metode yuridis-empiris yakni melihat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan prakteknya terhadap pelaksanaan evaluasi

Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini dititikberatkan pada studi kepustakaan untuk menggali bahan hukum, yang meliputi :

Bahan hukum primer,

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pelaksana lainnya, dan
- Peraturan Tata Tertib DPR dan DPRD.

Bahan hukum sekunder,

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain berupa:

- .Tulisan dan pendapat para ahli hukum tata Negara khususnya hukum pemerintahan daerah
- .Buku-buku, makalah ilmiah,
- .Majalah serta surat kabar yang berhubungan dengan hukum-hukum pemerintahan daerah.

Bahan hukum tertier,

Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain yaitu:

- kamus hokum
- majalah hokum dan ensiklopedi.

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui 2 cara yaitu:

1. Studi Kepustakaan
2. Studi Lapangan

Penelitian kepustakaan ini dilakukan guna memperoleh data sekunder, yaitu melalui studi terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen, koran, serta tulisan para ahli seperti makalah, artikel yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer, sebagai data pendukung terutama yang berkaitan dengan evaluasi peraturan daerah. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait, yaitu: pihak yang terlibat dalam evaluasi dan pengawasan peraturan daerah.

Teknik Analisis Bahan Hukum

Terhadap data yang telah terkumpul dalam penelitian ini baik data primer maupun data sekunder, kemudian kemudian diseleksi, diklasifikasikan dan diinventarisir dan diambil yang relevan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif. Adapun analisa dilakukan dengan beberapa cara yaitu: (a) menginterpretasi semua peraturan perundang - undangan sesuai masalah yang

dibahas, (b) menilai bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan (c) mengevaluasi perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Pengawasan Peraturan Daerah

Di dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Diantara ketiga undang-undang tersebut terdapat perbedaan yang sangat prinsipil, hal ini dapat dilihat pada tabel 1:

Bila diperhatikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan bahwa prinsip pemberian otonomi adalah prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip pemberian otonomi adalah prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya. Dari segi kewenangan, DPRD di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berwenang antara lain adalah mengawasi jalannya Pemerintahan Daerah, dan menyetujui penetapan berbagai Peraturan Daerah; sedangkan kewenangan Kepala Daerah antara lain dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah, menanda tangani Peraturan Daerah, dan dapat menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan

Tabel 1. Perbedaan Prinsip Undang-Undang PEMDA

No	Nama UU	Prinsip Otonomi	Sifat Pengawasan	Dasar Hukum Pengawasan
1	UU No.5/1974	Nyata dan bertanggung jawab	- Preventif -.Represif - Umum	- Psl 68 UU No.5/1974 - Psl 69 UU No.5/1974 - Psl 70 UU No.5/1974
2	UU No.22/1999	Otonomi seluas-luasnya	- Represif	- Psl 6 ayat (1,2)UU No.22/1999 - Kepres N0.74/2001 - Kepmendagri N0.41/2001
3	UU No.32/2004	Otonomi seluas-luasnya	- Preventif- --Represif	PP No.79/2005

Sumber : Data Diolah

Kemudian dalam Pasal 71 Ayat (3) menentukan bahwa, Kepala Daerah (hanya Daerah Tingkat I) melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah dari Daerah Tingkat II.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 meletakkan posisi DPRD secara tidak konsisten dan rancu sebab dalam pembuatan Peraturan Daerah DPRD dijadikan partner Pemerintah, seharusnya DPRD melakukan fungsi pengawasan dan penilaian atas pelaksanaan tugas otonomi daerah oleh Kepala Daerah. Dan dengan karakter yang sentralistik tersebut Undang-Undang No.5 Tahun 1974 belum mengatur secara tegas mengenai bentuk pengawasan dari DPRD, yang ada adalah pengawasan dari Pemerintah yang lebih tinggi secara berjenjang baik itu pengawasan preventif yang terdapat dalam Pasal 68 dan Pasal 69 maupun pengawasan represif yang diatur dalam Pasal 70 serta pengawasan umum yang terdapat dalam pasal 71 (Juanda:2004:253)

Menurut Bagir Manan dalam Juanda mengemukakan bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang berkarakter sentralistik dengan kedudukan rangkapnya Kepala Daerah sebagai kepala wilayah memperlemah pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap kepala Daerah, hal itu tercermin bahwa DPRD tidak berfungsi mengawasi tindakan Kepala Daerah sebagaimana DPR mengawasi Presiden, karena Kepala Daerah juga sebagai Kepala Wilayah (Gubernur) secara hierarki bertanggung jawab kepada Presiden. (Juanda:2004:275).

Dapat dipahami bahwa Undang-Undang No. 5 tahun 1974 menentukan bahwa kewenangan pengawasan berada pada Pemerintahan tingkat atas terhadap pemerintahan di bawahnya (secara berjenjang), dan ada 3 (tiga) bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Pemerintah Daerah (Pemerintah Kabupaten/Kota) diberikan wewenang dan tanggung jawab yang luas dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan tugas

pembantuan. Sebagai pelaksanaannya pemerintah telah menerbitkan Keppres Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Kepmendagri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Pengawasan dimaksud dilakukan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Pemerintahan Kota, yang meliputi seluruh kewenangan Daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pasal 6 Ayat (1) Keppres Nomor 74 Tahun 2001 menentukan bahwa Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan Pemerintah Provinsi, dan Pasal 6 Ayat (2) menentukan bahwa Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan pengawasan fungsional penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Pengawasan dimaksud dilaksanakan oleh Badan/Lembaga Pengawasan Daerah Provinsi. Pasal 11 Ayat (3) menentukan bahwa Gubernur melakukan pengawasan fungsional terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Provinsi; dan penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 13 antara lain menentukan bahwa Gubernur melakukan pengawasan fungsional melalui kegiatan Pemeriksaan Berkala, Pemeriksaan insidentil maupun Pemeriksaan terpadu; Pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja; Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme; penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan. Dalam melaksanakan pengawasan fungsional, Gubernur meminta, menerima dan mengusahakan memperoleh bahan-bahan dan atau keterangan dari pihak yang di pandang perlu; melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan; menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran pengaduan; memanggil pejabat-pejabat yang diperlukan untuk meminta keterangan dengan memperhatikan jenjang-jenjang jabatan yang

berlaku; menyarankan kepada pejabat yang berwenang mengenai langkah-langkah yang bersifat preventif maupun represif terhadap segala bentuk pelanggaran.

Sebagai tindak lanjut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, Mendagri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 Tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Pasal 2 menentukan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan represif terhadap Kebijakan Daerah antara lain : Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah; Pengelolaan Kawasan; Penghapusan/Perubahan aset daerah; Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah; Keputusan Bupati dan Walikota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah; Keputusan Bupati dan Walikota tentang Penghapusan/Perubahan aset Daerah. Sedangkan di dalam Pasal 3, Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan pengawasan represif terhadap Kebijakan Daerah yang menyangkut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Keputusan Bupati/Walikota selain yang tersebut dalam Pasal 2 di atas. Pembatalan Kewenangan; dan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 4 Ayat (2) Kepmendagri Nomor 41 Tahun 2001 menentukan: Gubernur dapat membatalkan Kebijakan Daerah apabila bertentangan dengan Kepentingan Umum; Peraturan Perundang - undangan yang lebih tinggi; dan Peraturan perundang-undangan lainnya. Kepmendagri Nomor 41 Tahun 2001 juga mengatur tentang Tata Cara Pengawasan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 6 Ayat (1), bahwa Bupati/Walikota menyampaikan Kebijakan Daerah sebagaimana yang dimuat di dalam Pasal 3 kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.; Bupati/Walikota menyampaikan Kebijakan Daerah sebagaimana yang dimuat di dalam Pasal 2 kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Gubernur menyampaikan Kebijakan Daerah kepada Menteri Dalam Negeri selambat-lambatnya 15 (lima belas)

hari setelah ditetapkan. Pasal 7 Ayat (2) menentukan bahwa untuk melakukan pengawasan, Gubernur membentuk Tim Pengkajian dan Penilaian Kebijakan Daerah yang keanggotaannya sesuai dengan kebutuhan. Tim melaporkan hasil pengkajian dan penilaian Kebijakan Kabupaten/Kota kepada Gubernur. Hasil pengkajian dan penilaian Tim dituangkan dalam Berita Acara yang memuat rekomendasi untuk menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan pembatalan. Hasil rekomendasi Tim, Gubernur dapat menerbitkan Keputusan Pembatalan disertai dengan alasan-alasan. Paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diterbitkan Keputusan pembatalan, Gubernur atau Bupati/Walikota harus menghentikan pelaksanaan Perda atau Keputusan Kepala Daerah.

Dalam hal pembatalan Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah oleh Gubernur, Bupati/Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan kepada Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah.

Memperhatikan apa yang terkandung dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Keppres No. 74 Tahun 2001 dan Kepmendagri No. 41 Tahun 2001, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pengawasan terhadap kebijakan daerah dilaksanakan oleh pemerintahan tingkat atas terhadap pemerintahan dibawahnya berupa pengawasan fungsional, dan dilakukan secara refresif. Gubernur dalam kapasitasnya menjalankan fungsi pengawasan membentuk Tim Pengkajian dan Penilaian Kebijakan Daerah yang keanggotaannya sesuai dengan kebutuhan. Atas pertimbangan dari Tim, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah. Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan atas pembatalan Kebijakan Daerah kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan kepada Menteri Dalam Negeri dan atau Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pe-

merintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah. Pengawasan dimaksud meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, yang dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan, dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur, sedangkan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota, Bupati/Walikota dapat melimpahkannya kepada camat.

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan dua cara sebagai berikut; pengawasan Raperda yaitu terhadap Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota; Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termuat diatas, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi, dan Gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Agar pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan dapat berjalan secara optimal, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintah daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat,

penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah meliputi pelaksanaan pengawasan di daerah provinsi; pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota; dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Di dalam Pasal 37 ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan; pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri; Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri. Pasal 38 menentukan bahwa Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima Presiden; Peraturan Menteri tentang pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima Menteri. Selanjutnya Pasal 39 menentukan bahwa Gubernur melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang 7 anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah; evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud. Sedangkan Pasal 40 menentukan bahwa Bupati/Walikota menindak lanjuti hasil evaluasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima, apabila Bupati/Walikota tidak menindak lanjuti dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan

kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur. Selanjutnya Pasal 41 menentukan bahwa apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

Dari uraian di atas baik dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun dalam Peraturan Pemerintah RI. Nomor 79 Tahun 2005, maka dapat dipahami bahwa Pemerintah melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan; dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, yang dilakukan dengan dua cara yaitu terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan terhadap semua Peraturan Daerah (Perda).. Dengan demikian penyelenggaraan pengawasan di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2005 bersifat pengawasan Preventif dan pengawasan yang bersifat Represif.

Pelaksanaan Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah

Peraturan daerah memegang peranan penting dalam mengatur, memberi arahan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah Daerah. Oleh karena itu peraturan daerah memegang peran sentral dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

Mulai Tahun 2000 s.d. tahun 2007, peraturan daerah yang terbentuk di Kota Jambi 129 Perda, untuk lebih rinci dapat dilihat pada tabel 2:

Dari tabel 2, mulai tahun 2000 – 2004 terlihat bahwa Perda berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah dan baru tahun 2005 – 2007 DPRD melaksanakan inisiatifnya yang rata-rata tiap tahun ada 1 Perda. Perda yang paling banyak dihasilkan tahun 2002 yaitu 49 Perda, dari 49 Perda tersebut 3 Perda dicabut dan 1 Perda dibatalkan. Tahun 2004 pembentukan Perda paling sedikit yaitu 4 Perda bila dibanding tahun-tahun lainnya.

Pelaksanaan evaluasi terhadap Peraturan Daerah sudah berjalan sejak tahun 2005 yaitu dengan adanya pengawasan baik preventif maupun pengawasan refresif sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini sebagaimana disampaikan Kepala Bagian Hukum Setda Kota Jambi. mulai tahun 2005 sampai dengan sekarang,. Bagian Hukum Setda Kota Jambi

Tabel 2: Jumlah Perda Kota Jambi Tahun 2000 sampai Tahun 2007

N0.	Tahun	Jumlah	Inisiatif	Status
1.	2000	12	Pemerintah	3 dicabut, 2 dirubah
2.	2001	15	Pemerintah	6 dicabut, 2 dirubah
3	2002	49	Pemerintah	3 dicabut, 1 dibatalkan
4	2003	13	Pemerintah	-
5	2004	4	Pemerintah	-
6	2005	16	15 Pemerintah, 1 DPRD	1 dicabut
7	2006	12	11 Pemerintah, 1 DPRD	1 diubah
8	2007	8	7 Pemerintah, 1 DPRD	-

Sumber : Data diolah

telah melakukan pengawasan preventif pada peraturan daerah kota dengan melakukan proses evaluasi raperda. Proses evaluasi raperda tidak terbatas hanya raperda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan raperda Tata Ruang saja, namun proses evaluasi tersebut menyangkut juga raperda tentang kelembagaan. Sedangkan pengawasan refresif peraturan daerah kota juga dilakukan oleh pemerintah provinsi dengan melakukan inventarisasi terhadap perda kabupaten/kota dan merevisi atau menyempurnakan perda yang isinya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, serta asas dan materi muatan pembentukan perda, bersifat diskriminatif, melanggar HAM, dan menimbulkan konflik di masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Menteri Dalam Negeri.

Hal ini juga dilakukan Biro Organisasi dan Hukum Setda Provinsi Jambi jelas menggambarkan bahwa upaya pengawasan perda kabupaten/kota dilakukan dalam rangka merealisasikan tugas dan kewenangan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Memang disadari betul bahwa pengawasan yang dijalankan melalui proses evaluasi oleh pemerintah provinsi baru berjalan 2 tahun terakhir, begitu juga dengan Kota.

Dalam konteks pengawasan terhadap raperda melalui proses evaluasi raperda, dalam tahun 2005 s.d. tahun 2007 pemerintah Kota Jambi telah mengevaluasi evaluasi terhadap 36 Perda Kota, 1 Perda dicabut dan 1 diubah., dan tidak ada satupun yang dibatalkan oleh gubernur mengingat kewenangan pembatalan ada pada Gubernur. Perda yang dicabut itu adalah Perda Kota Nomor 01 Tahun 2005 tentang Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Jambi, sedangkan yang diubah adalah Perda Nomor 04 Tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Kota Jambi. Untuk jelasnya alasan penolakan, pembatalan dan perubahan dengan alasannya dapat dilihat pada tabel 3:

Berdasarkan tabel 3, mulai tahun 2000

sampai tahun 2007 dari 129 perda terdapat 18 perda yang diubah, dicabut dan dibatalkan. Dengan rincian dicabut berjumlah 12 (dua belas), diubah berjumlah 5 (lima) perda dan dibatalkan berjumlah 1 (satu) perda dengan alasan penolakan, pencabutan dan perubahan yang hampir bersamaan.

Intensifnya pengawasan terhadap perda kota, ada 3 alasan yaitu: (a) ada komitmen bersama dari pemerintah kota bahwa seluruh raperda harus dievaluasi lebih dahulu oleh pemerintah provinsi; (b) dalam rapat paripurna evaluasi raperda kabupaten/kota, pihak kabupaten/kota diikutsertakan dalam pembahasan dan (c) terhadap perda yang sudah ditetapkan kabupaten/kota, dikirimkan kembali kepada pemerintah provinsi.

Tertib penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota pada kenyataannya sudah sesuai dengan surat edaran Nomor 188.34/1586/SJ. tentang Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah tertanggal 25 Juli 2006 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia, khususnya angka 1, 2 dan 3 bahwa:

1. Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah melakukan inventarisasi terhadap perda provinsi, kabupaten/kota dan merevisi atau menyempurnakan perda yang isinya tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, serta asas dan materi muatan pembentukan perda, bersifat diskriminatif, melanggar HAM, dan menimbulkan konflik di masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Menteri Dalam Negeri;
2. Sebelum Raperda disampaikan oleh pemda kepada DPRD untuk dibahas lebih lanjut, Raperda Kabupaten/Kota terlebih dahulu dikonsultasikan oleh bagian hukum Kabupaten/Kota kepada Biro Hukum Provinsi, untuk Raperda Provinsi dikonsultasikan terlebih dahulu oleh Biro Hukum Provinsi kepada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri.

Tabel 3: Perda Kota Jambi yang dicabut, diubah dan dibatalkan Tahun 2000 sampai Tahun 2007

NO	Nama Perda	Status	Alasan
1.	Perda No. 2 Tahun 2000, ttg Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kota Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
2.	Perda No. 4 Tahun 2000, ttg Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	Dirubah	Substansi raperda ini tidak jelas apakah mengatur tentang pajak atau retribusi (mencampur adukkan antara pajak dan retribusi)
3.	Perda No. 5 Tahun 2000, ttg Tarif Air Minum	Dirubah	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
	Perda No. 7 Tahun 2000, ttg Retribusi Pasar	Dicabut	Substansi raperda ini tidak jelas apakah mengatur tentang pajak atau retribusi (mencampur adukkan antara pajak dan retribusi)
4	Perda No. 8 Tahun 2000, ttg Izin UU Gangguan Bagi Kegiatan Usaha, PerusRetribusi Pelayanan Persampahan/Kebehaan dan Industri	Dicabut	. Substansi raperda ini tidak jelas apakah mengatur tentang pajak atau retribusi (mencampur adukkan antara pajak dan retribusi)
5	Perda No. 1 Tahun 2001, ttg Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Jambi.	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
6	Perda No. 2 Tahun 2001, ttg Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
7	Perda No. 3 Tahun 2001, ttg Pembentukan Organisasi Dinas-dinas Daerah Kota Jambi.	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
8	Perda No. 4 Tahun 2001, ttg Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kota Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
9	Perda No. 5 Tahun 2001, ttg Pembentukan Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
10	Perda No. 6 Tahun 2001, ttg Retribusi Pemakaian Kekayaan Milik Pemerintah Daerah	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
11	Perda No. 10 Tahun 2001, ttg Pengelolaan dan Pengusahaan sarang Burung Walet.	Dirubah	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
12	Perda No. 13 Tahun 2001, ttg Retribusi Penyedotan Tinja	Dirubah	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
13	Perda No. 17 Tahun 2002, ttg Pembentukan Organisasi Kantor Kehutanan Kota Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
14	Perda No. 19 Tahun 2002, ttg Izin Usaha Sarana Dan Prasarana Sungai, Ekspedisi Laut dan Udara pada Sektor Perhubungan Kota Jambi	<i>Dibatalkan</i>	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
15	Perda No. 20 Tahun 2002, ttg Penyelenggaraan Catatan Sipil.	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
16	Perda No. 22 Tahun 2002, ttg Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk.	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
17	Perda No. 01 Tahun 2005, ttg Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jambi	Dicabut	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
18	Perda No. 04 Tahun 2006, ttg Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Kota Jambi.	Diubah	Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Sumber: Bagian Hukum Setda Kota Jambi, 2007.

3. Raperda yang merupakan hak inisiatif DPRD, sebelum dibahas lebih lanjut dengan pemma, Raperda Kabupaten/Kota terlebih dahulu dikonsultasikan oleh Bagian Hukum Kabupaten/Kota kepada Biro Hukum Provinsi, untuk Raperda Provinsi dikonsultasikan terlebih dahulu oleh Biro Hukum Provinsi kepada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri

Pihak pemerintah Provinsi Jambi juga melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota yang sudah dibatalkan tetapi tetap dilaksanakan atau diberlakukan oleh pihak kabupaten/kota, bahwa: jika rekomendasi pembatalan dibuat oleh Menteri Keuangan (Ditjen Perimbangan keuangan), maka pihak pemerintah Provinsi akan mengingatkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, jika rekomendasi pembatalan dibuat oleh Mendagri, maka provinsi akan menegur kabupaten/kota yang bersangkutan. Cukup banyaknya perda dalam wilayah Provinsi Jambi umumnya dan wilayah kota khususnya yang dibatalkan, ditolak maupun dicabut mengindikasikan bahwa betapa pentingnya fungsi pengawasan raperda ataupun peraturan daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Pengaturan tentang pengawasan terhadap peraturan daerah sudah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku secara positif di Indonesia.
2. Sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di Provinsi Jambi telah dilakukan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah se Provinsi Jambi, dan telah membentuk Tim Evaluasi Perda Kabupaten dan Kota se

3. Provinsi Jambi (Pasal 7 Ayat (2) Kepmendagri Nomor 41 Tahun 2001). Berdasarkan hasil Evaluasi dijumpai berbagai permasalahan, dalam arti bahwa ada beberapa Raperda yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.(baik dasar hukum, materi,maupun penulisannya)

Saran

Kedepan agar lebih efektifnya pengawasan terhadap peraturan daerah ada beberapa kebijakan selain membentuk tim evaluasi, perlu dibentuk Tim Penyuluh Pembentukan Peraturan Daerah yang bertugas memberikan penyuluhan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Yang kerjanya berkesinambungan dan memiliki masa kerja sama dengan masa kerja kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi FH UII Yogyakarta, 2001
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, 1985.
- Rozali Abdullah, *Produk Hukum Daerah*, (PSHP UNJA, Jambi, 2000
- Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Pengesahan Peraturan daerah*, Ghalia Indonesia, 2004
- UUD 1945
- Tap MPR RI No. III/MPR/2000
- UU No. 5 Tahun 1974
- UU No. 22 Tahun 1999
- UU No. 10 Tahun 2004
- UU No. 32 Tahun 2004
- Kepres No. 44 Tahun 1999
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005
- Permendagri Nomor 16 Tahun 2006