

PENGAWASAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PERUNDANG-UNDANGAN (KAJIAN POLITIK HUKUM)

Meri Yarni

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

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Perundang-Undangan (Suatu Kajian Politik Hukum). Tujuan yang hendak dicapai adalah untuk menganalisis bentuk pengaturan dan mekanisme pengawasan peraturan daerah dan mengetahui dan menganalisis konsekuensi hukum apa yang sesuai dalam pengawasan peraturan daerah. Sehingga tidak terjadi pertentangan dan dalam pelaksanaannya diterima masyarakat. Sedangkan kegunaan penelitian ini dapat sebagai acuan dan masukan bagi pihak yang berkompeten khususnya dalam pelaksanaan pengawasan peraturan daerah di Negara Indonesia. Sedangkan hasil yang diharapkan dalam penelitian ini adalah terciptanya suatu sistem dan mekanisme pengawasan peraturan daerah yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dalam negara Indonesia dan terciptanya suatu harmonisasi hukum (peraturan daerah) di pemerintahan daerah. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan jenis penelitian empiris dengan pendekatan perundang-perundangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi dokumen (penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan) dan studi pustaka. Dengan sumber data secara primer dan sekunder. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif lalu diuraikan secara deskriptif.

Kata Kunci: Pengawasan, Perda, Politik Hukum.

PENDAHULUAN

Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. 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 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 antara lain bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. 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.. Salah satu penyebabnya adalah berubahnya cara pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi. 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 permasalahan tersebut di atas bahwa peneliti ingin mengkajinya lebih lanjut dengan judul penelitian : Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Perundang-undangan (Kajian Politik Hukum).

METODE PENELITIAN

Bentuk dan Tipe Penelitian.

Penelitian ini sifatnya yuridis normative. Sebagaimana yang diuraikan oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa pada prinsipnya ilmu hukum merupakan suatu ilmu yang bersifat perskriptif dan terapan, bukan suatu ilmu yang bersifat deskriptif.¹

Berdasarkan konsep ilmu hukum di atas maka penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative yang akan mengkaji penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif, dalam hal ini hukum positif yang terkait dengan pengawasan peraturan daerah

Pendekatan Penelitian

Dengan karakteristik yuridis normative maka penelitian ini dilakukan dengan Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan untuk menelaah semua peraturan perundang-

undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang berawal dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dan pendekatan kasus penelaahna terhadap norma-norma atau kaidah-kaidah hukum terhadap kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi.

Bahan Hukum

Data primer dan data tertier berupa bahan-bahan hukum dan literature dikumpulkan melalui *library research* yang mencakup studi dokumen, untuk mengumpulkan data sekunder sebagai data tambahan dikumpulkan melalui *field research* dengan melakukan wawancara baik secara tertutup maupun terbuka kepada informan. Untuk penentuan informan dilakukan dengan teknik purposive dengan criteria pejabat pemerintahan yang berwenang mengawasi peraturan daerah.

Analisis Data

Bahan hukum yang merupakan data primer, dan data sekunder yang dikumpulkan di lapangan ditunjang oleh data tertier akan dikualifikasikan dan dipilah berdasarkan jenisnya . Untuk selanjutnya akan diolah dan dianalisis secara kualitatif kemudian dituangkan dalam bentuk uraian dan pernyataan, yang akhirnya menghasilkan kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah dan Pengawasan

Peraturan Daerah sebagai suatu produk perundang-undangan meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan –

daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan gubernur; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota; sedangkan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Tujuan Pemerintah Daerah membuat Peraturan Daerah adalah untuk mengatur penyelenggaraan otonomi daerah. Pengertian daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun Daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari Pusat, tetapi untuk menjaga keutuhan negara kesatuan Indonesia, maka pembuatan peraturan daerah itupun harus dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, karenanya harus memenuhi beberapa syarat yaitu : tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kebijakan nasional telah menggariskan secara umum, bahwa pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat, mempertahankan tegaknya negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Pengawasan adalah salah satu fungsi dasar manajemen yang dalam bahasa Inggris disebut Controlling, sebagai contoh menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan

Pengawasan adalah pengawasan dalam arti controlling, ini adalah pengawasan dalam arti luas. (Sujamto, 1994:53) Selanjutnya menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia, Fungsi controlling itu dalam bahasa Indonesia mempunyai dua padanan, yaitu :Pengawasan dan pengendalian; pengawasan disini adalah pengawasan dalam arti sempit, yang diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak; sedangkan pengendalian pengertiannya lebih “forceful” daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan yang semestinya. Pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi pengawasan umum; pengawasan preventif; dan pengawasan represif. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengawasan preventif mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Tingkat I; dan Gubernur Kepala Daerah bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat II. Sedangkan pengawasan represif menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi. Pengawasan represif dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah. (C.S.T. Kansil, 1995)

Sementara itu didalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 menentukan bahwa Pengawasan Represif adalah Pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan Daerah, dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah meliputi perda provinsi dan peraturan gubernur, perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota dan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (HAW. Widjaja: 2005: 284.)

Keppres Nomor 74 Tahun 2001 pasal 2 sampai dengan pasal 4 menentukan bahwa pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Politik Hukum Pengawasan Peraturan Daerah.

A. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah (Perundang-undangan)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, ditetapkan asas pembentukan Peraturan

Perundang undangan, dan dapat dirumuskan menjadi:

1. Asas formil

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yaitu meliputi:

- a. **Kejelasan tujuan**, yaitu setiap pembentukan Peraturan Perundangundangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas yang hendak dicapai;
- b. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka dapat dibatalkan atau batal demi hukum;
- c. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan dalam yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. **Dapat dilaksanakan**, adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. **Kejelasan rumusan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi

persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. **Keterbukaan**, adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Asas Materiil

Asas Materiil, merupakan asas yang menjadi kandungan materi muatan, dan harus diperhatikan dan dipedomani di dalam perumusan dan penyusunan materi muatan suatu Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan atau isi suatu Peraturan Perundang-undangan, sangat menentukan kualitas dan keberhasilan pelaksanaan suatu Peraturan-Undangan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Selain itu, materi muatan dapat menjadi potret kebijakan dan arah pemerintah dalam pencapaian keperintahan yang baik (*good governance*). Perumusan dan penyusunan Materi Muatan Peraturan Perundang - undangan harus mengandung asas:

- a. **Pengayoman**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
- b. **Kemanusiaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. **Kebangsaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. **Kekeluargaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e. **Kenusantaraan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundangundangan tersebut;
- f. **Kebhinneka tunggal ikaan**, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. **Keadilan yang merata**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi halhal yang bersifat diskriminatif;
- i. **Ketertiban dan kepastian hukum**; yaitu setiap Peraturan Perundangundangan harus dapat

menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;

- j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Selain asas-asas sebagaimana yang telah diuraikan tersebut di atas, dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan perlu juga diperhatikan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang sedang disusun, antara lain:

- a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

B. Idealnya Politik dan Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Idealnya politik dan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah sebagai berikut:

1. Pembentukan peraturan perundangan - undangan (perda) merupakan salah satu bentuk politik hukum yang penting dalam mewujudkan system hukum nasional yang holistic dan komprehensif;
2. Pembentukan peraturan perundangan-undangan (perda) hasilnya dewasa ini masih jauh dari yang disebut ideal karena dominannya kepentingan politik.
3. Diperlukan upaya perbaikan agar politik hukum pembentukan

peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan dilahirkannya peraturan tersebut.

Menurut Arbi Sanit, ada tiga titik temu antara politik dan hukum antara lain:

- a. Pada waktu penentuan pejabat hukum . walaupun tidak semua proses penetapan pejabat hukum melibatkan politik, namun proses tersebut terbuka bagi keterlibatan politik
- b. Pada proses pembuatan hukum. Setiap proses pembuatan kebijaksanaan formal yang hasilnya tertuang dalam bentuk hukum pada dasarnya produk proses politik.
- c. Pada proses pelaksanaan hukum. Pihak-pihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan yang sudah berbentuk hukum sejalan dengan kepentingan dan kekuatan.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka dalam proses pembentukan peraturan daerah tidak terlepas dari peran serta lembaga eksekutif dan lembaga legislative. Kedua lembaga ini yang memiliki peran yang sangat penting dalam proses pembuatn ataupun pengawasan pelaksanaan peraturan daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya harus berdasarkan asas-asas yang berlaku baik asas pembentukan maupun asas materi. Oleh karena itu mulai dari proses pembentukan sampai pelaksanaannya harus diawasi supaya tidak terjadi tumpang tindih atau pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi..

2. Idealnya dalam proses pembentukan, pelaksanaan dan penunjukan lembaga yang berwenang harus melalui proses kajian politik hukum.

Saran

Perlu dibentuk lembaga khusus untuk mengawasi pelaksanaan peraturan daerah yang diatur dalam perundang-undangan tersendiri. Dengan maksud agar lembaga tersebut benar-benar melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki kekuatan hukum sesuai dengan politik hukum Negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1987. Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta.
- Amiroeddin Sjarif, 1997. Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ateng Syafrudin, , Pasang Surut Otonomi Daerah, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- , Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- , Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993. Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia, Alumni, Bandung.
- Djoko Prakoso, 1985. Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Prakoso, 1987. Teknik Membuat Undang-undang, Pradinja Paramita, Djakarta.
- Josef Riwu Kaho, 1982. Analisa Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.
- Kansil C.S.T, 1985. Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Aksara Baru, Jakarta.
- Magnar K, 1982. Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif, Armico, Bandung.
- Maria, FIS, 2007. Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Kanisius, Yogya.
- Maria FIS, 2007. Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukannya, Kanisius, Yogya.
- Soekanto dan S. Mamudji, 1985. Penelitian Hukum Normatif, suatu tinjauan singkat, CV Rajawali, Jakarta.
- Hartono S, 2008. Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Alumni, Bandung, 2006. Peraturan Perundang - undangan UUD 1945 UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008

I.
