

SKRIPSI

Pelaksanaan Pengawasan Oleh Gubernur Terhadap Perda Kabupaten / Kota Tahun 2006 Di Provinsi DIY

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada
tanggal _____ dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

1. Ketua :
2. Anggota :
3. Anggota :



Yogyakarta,

Tanda Tangan

Disahkan oleh :

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum

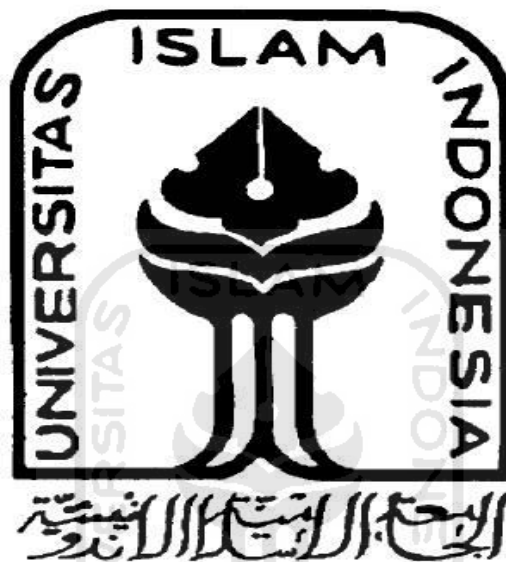
Dekan,

DR. Mustaqiem, SH., M.Si.

Pelaksanaan Pengawasan Oleh Gubernur Terhadap Perda Kabupaten / Kota

Tahun 2006 di Provinsi DIY Menurut Pergub Nomor 16 Tahun 2006

SKRIPSI



Oleh :

WAHYU BIMO AJI

No. Mahasiswa : 03.410.397

Program Studi : Ilmu Hukum

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

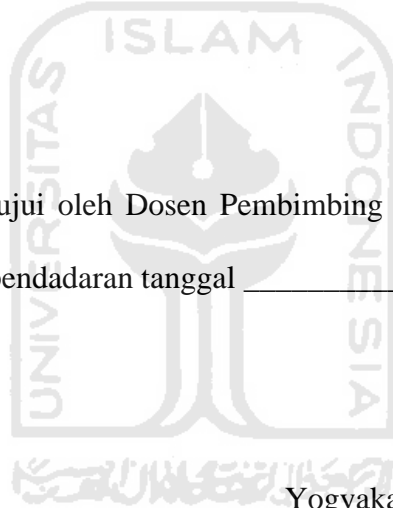
2007

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH GUBERNUR TERHADAP
PERDA KABUPATEN / KOTA TAHUN 2006 DI PROVINSI DIY**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke muka
Tim Penguji dalam ujian pendadaran tanggal _____



Yogyakarta,

Dosen Pembimbing

(Drs. Muntoha, SH.,M.Ag.)

ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH GUBERNUR TERHADAP PERDA KABUPATEN / KOTA TAHUN 2006 DI PROVINSI DIY MENURUT PERGUB NOMOR 16 TAHUN 2006

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah Yuridis Normatif lalu dianalisis secara Deskriptif Kualitatif, yakni data diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif yang didasarkan pada peraturan, teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah.

Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda Kabupaten dan Kota Tahun 2006 di Provinsi DIY sebagai latar belakang masalah dan mencoba merumuskan permasalahannya yaitu: 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota di Provinsi DIY pada tahun 2006? 2) Apa tindak lanjut dari hasil kajian terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi DIY?

Berdasarkan penelitian di lapangan maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa: 1) Bahwa telah dilaksanakan pengawasan oleh Gubernur Yogyakarta terhadap perda-perda yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Sleman, Bantul, dan Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta pada Tahun 2006. Adapun pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Gubernur dalam hal ini Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY. Gubernur menyampaikan hasil klarifikasi kepada kabupaten dan kota untuk ditindaklanjuti dengan penyempurnaan Produk Hukum. Hasil klarifikasi Produk Hukum oleh Gubernur dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri yang membidangi. 2) Tindak lanjut dari hasil kajian terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi DIY yakni memberikan klarifikasi terhadap perda-perda tersebut agar dirubah sesuai hasil kajian yang telah dilakukan. Bentuk kajian tersebut adalah berupa saran untuk merubah beberapa kata dalam pasal di dalamnya agar peraturan tersebut dapat berjalan sesuai dengan maksud dibuatnya peraturan tersebut.

Dalam Pelaksanaan pengawasan terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh Gubernur Yogyakarta terdapat beberapa kendala yakni: 1) Tidak adanya kesepakatan hasil pengawasan oleh pemerintah kabupaten dan kota terhadap provinsi, karena wewenang untuk melaksanakan pengawasan dilakukan secara sepihak oleh Gubernur. 2) Kurangnya Sumber Daya Manusia sehingga dalam pelaksanaan masih kurang efektif dan efisien karena begitu banyaknya perda yang dibuat oleh pemerintah kabupaten dan kota serta disamping itu limit waktu yang diberikan hanya satu minggu. Akibatnya, masih banyak perda yang belum dapat dilakukan pengawasan oleh Gubernur Yogyakarta. 3) Tidak tersedianya peraturan yang jelas sebagai acuan dalam pelaksanaan pengawasan sehingga menghambat dalam proses pelaksanaannya.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMA PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAKSI	ix

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	15
F. Sistematika Penulisan.....	18

BAB II. TEORI PENGAWASAN DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Sistem Pemerintah daerah	19
B. Prinsip Pembentukan Peraturan daerah	33
C. Materi Muatan Peraturan daerah.....	42
D. Kedudukan Peraturan daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang- Undangan.....	46

E. Teori Pengawasan Produk Hukum Daerah.....	56
--	----

**BAB III. PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH GUBERNUR TERHADAP PERDA
KABUPATEN / KOTA TAHUN 2006 DI PROVINSI DIY MENURUT PERGUB NOMOR
16 TAHUN 2006**

A. Deskripsi Peraturan daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Tahun 2006.....	83
B. Pelaksanaan Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Perda Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY Tahun 2006	90
C. Tindak Lanjut dari Hasil Kajian terhadap Peraturan daerah Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Provinsi DIY	94

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	115
B. Saran-saran	116

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Assalaamu'alaikum Wr.Wb.

Selanjutnya teriring ketulusan hati penulis untuk selalu senantiasa membenamkan rasa syukur dan rindu akan rahmat-Nya, yang telah memberikan kekuatan sehingga dapat terselesaikannya sebuah tugas untuk mengakhiri studi jenjang Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum UII, dengan judul:

Adapun dalam penulisan ini tidak akan selesai manakala tidak ada doa restu dan dukungan moral dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bp. DR. Mustaqiem, SH. M.Si. beserta seluruh staf akademik atas segala bantuan dan bekal ilmu pengetahuan hukum yang telah diberikan selama ini.
2. Yang kami hormati Bpk. Drs. Muntoha SH, M.Ag. selaku dosen pembimbing skripsi yang selama ini telah mencurahkan segala bantuan, arahan dan perhatiannya guna penyelesaian skripsi.
3. Yang kami hormati Ibu Ni'matul Huda SH, MHum yang telah memberikan waktunya untuk mengarahkan dalam pembuatan skripsi.

Penulis sadar dengan segala kebesaran jiwa bahwa pembuatan skripsi ini masih sangat jauh dari sempurna. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan skripsi ini.

Akhirnya tiada kata lain yang dapat penulis sampaikan selain ucapan semoga tulisan ini bisa bermanfaat bagi kita semua untuk menatap hari esok yang lebih cerah dan lebih baik. *Amin.*

Wassalam.

Yogyakarta,

Penulis



Wahyu Bimo Aji

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dan kemudian dibangun pula berbagai daerah otonom melalui Pasal 18 UUD 1945 untuk memungkinkan terdapatnya kebijakan dan implementasi sesuai dengan kondisi riil masyarakat yang bersangkutan.¹

Sistem pemerintahan di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi kemudian daerah provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil yakni kabupaten/kota.²

Di dalam Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia di bagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Hal tersebut dengan memandang serta mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi termasuk tugas pembantuan. Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi.³

¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm.5 yang dikutip kembali oleh Sudi Fahmi, "Beberapa Masalah Muatan Materi UU No.22 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia", artikel pada *Jurnal Hukum*, edisi no.16, Vol.8, 2000, hlm.109

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.1

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2000, hlm.8

Maksud dari pasal ini dan penjelasannya ialah bahwa negara Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri serta daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.⁴

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Di samping itu, penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati dan walikota, perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Unsur-unsur perangkat daerah ini adalah unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja yang berada di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh Sekretariat Daerah.⁵

Adanya otonomi daerah memberi kesempatan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri yang diatur dalam peraturan daerah (perda). Perda tersebut berfungsi untuk mengatur segala urusan pemerintah daerah dan kepentingan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan kebutuhan daerah serta yang bukan urusan dan wewenang pemerintah pusat. Peraturan daerah yang dibentuk pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain tidak boleh bertentangan

⁴ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Indonesia Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm.3

⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan... , op. cit.*, hlm.5

dengan peraturan pemerintah pusat. Untuk itu guna membatasi atau membentengi terjadinya pertentangan antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu adanya suatu pengawasan. Karena semua urusan pemerintahan yang dijalankan di daerah diatur dalam peraturan daerah sehingga dengan begitu banyak adanya perda yang bermunculan dan dapat dikatakan bermasalah karena dalam pembuatannya lebih diorientasikan untuk menambah pendapatan daerah.

Polemik di seputar peraturan daerah (perda) yang dipandang “bermasalah” berawal dari temuan Kamar dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, bahwa ada 1006 (seribu enam) perda di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha. Atas temuan tersebut Pemerintah (Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut kemudian Depdagri melakukan kajian intensif terhadap seluruh perda yang dikeluarkan oleh daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Perda “bermasalah” temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label botol minuman, dll. Tetapi setelah dilakukan kajian terhadap perda “bermasalah” oleh Depdagri, ternyata temuan mereka berbeda dengan yang disampaikan oleh Kadin. Menurut Depdagri baru, ada 105 perda mengenai retribusi dan pajak yang bermasalah.

Kemunculan persoalan di sekitar perda “bermasalah” antara lain disebabkan oleh semangat berlebihan dari daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Dengan ada otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor

22 Tahun 1999, daerah seolah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Ada sebagian perda yang dipandang bermasalah karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tetapi ada juga yang dipandang menghambat investasi ke daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah Pasal 113 menegaskan dalam rangka pengawasan, perda dan keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada pemerintah selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Pengawasan (*control*) terhadap pemerintah (Pulus Effendi Lotulung), adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁶

Pengawasan mempunyai peran penting dalam menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya. Dengan adanya pengawasan terjaminnya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan pemerintah pusat serta kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2005, hlm.242

Di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan pemerintah yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara umum hanya disebutkan “pejabat yang berwenang” di dalam pasal 70 ayat 1, kemudian dalam pasal 70 ayat 2 secara tidak langsung disebutkan bahwa Gubernur pemegang wewenang represif.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1974 pengawasan preventif masih digunakan dalam pembentukan peraturan daerah tetapi setelah diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pengawasan preventif ditiadakan dalam pembentukan perda sehingga berdampak perda akan serta merta berlaku dan sudah tidak memerlukan pengesahan. Jadi Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tidak mengatur lagi tentang pengawasan preventif melainkan pengawasan represif, yaitu wewenang pembatalan atau penundaan. Peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Semenjak berlakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pengawasan represif. Pengawasan represif tersebut diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pelaksanaan pengawasan terhadap produk hukum kabupaten dan kota diatur lebih khusus yakni dalam

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2006 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota.

Menurut Pergub No. 16 Tahun 2006 dijelaskan bahwa pengawasan produk hukum adalah kegiatan evaluasi terhadap rancangan perda yang mengatur APBD beserta penjabarannya, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah dan kegiatan klarifikasi terhadap perda, keputusan Kepala Daerah, keputusan DPRD dan keputusan Pimpinan DPRD. Sedangkan produk hukum tersebut meliputi:

- 1) Peraturan Kepala Daerah
- 2) Rancangan Peraturan Daerah
- 3) Peraturan Daerah (Perda)
- 4) Keputusan DPRD kabupaten dan kota
- 5) Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten dan kota

Produk hukum kabupaten dan kota yang telah dilakukan pengawasan pada tahun 2006 di provinsi DIY terdiri dari:⁷

1. Perda sebanyak 19 buah
2. Raperda sebanyak 17 buah
3. Peraturan Bupati sebanyak 3 buah
4. Keputusan Pimpinan Dewan Kabupaten sebanyak 2 buah.

Dari keempat produk hukum yang ada diatas penulis memilih untuk meneliti perda kabupaten dan kota. Dari ke-19 (kesembilan belas) perda kabupaten dan kota tersebut telah dilakukan pengawasan dan tidak ada yang dibatalkan tetapi

⁷ Laporan Kegiatan Telaahan dan Pengkajian Produk Hukum Kabupaten dan Kota Tahun 2006

terdapat hasil klarifikasi berupa catatan-catatan pembetulan perda kabupaten dan kota yang diberikan oleh Gubernur terhadap masing-masing perda kabupaten dan kota.

Dari uraian secara singkat diatas, penulis merasa tertarik untuk dan mengetahui lebih dalam lagi mengenai pelaksanaan pengawasan terhadap perda kabupaten dan kota oleh Gubernur di provinsi DIY . Dalam hal ini maka penulis tertarik untuk mengambil tema Otonomi Daerah dan memilih judul,

”PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH GUBERNUR TERHADAP PERDA KABUPATEN / KOTA TAHUN 2006 DI PROVINSI DIY MENURUT PERGUB NOMOR 16 TAHUN 2006”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, bahwa dalam pelaksanaan pengawasan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota tahun 2006 di provinsi DIY tidak ada yang dibatalkan dan harus sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah oleh karena itu dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota di Provinsi DIY pada tahun 2006?
2. Apa tindak lanjut dari hasil kajian terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi DIY?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota di provinsi DIY pada tahun 2006.
2. Untuk mengetahui tindak lanjut dari hasil kajian terhadap perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi DIY.

D. Tinjauan Pustaka

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang dibagi atas beberapa daerah otonom yaitu Provinsi, Kabupaten dan Kota, yang mempunyai pemerintahan daerah masing-masing sebagai wujud otonomi daerah.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya federasi (suatu negara yang terdiri dari negara-negara bagian), melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara.⁸

Didalam Pasal 1 angka (6) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah diterangkan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

⁸ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm.64-65

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya bila kita tinjau pada Pasal 1 angka (5), dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan pemerintahan daerah otonom tidak semata-mata didasarkan atas besarnya pendapatan di daerah karena pada dasarnya seluruh urusan bidang pemerintahan adalah tanggung jawab nasional. Oleh karena itu, dalam pembentukan pemerintah daerah otonom yang penting adalah:⁹

- a. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.
- b. Peningkatan swadaya masyarakat di daerah.
- c. Kesadaran serta rasa tanggung jawab warga negara masing-masing daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut, yaitu:¹⁰

Pertama, asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Kedua, asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

⁹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah...*, *op.cit.*, hlm.11

¹⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1991, hlm. 13

Ketiga, asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam pemberian otonomi pada daerah tidak berarti bahwa pemerintah daerah dapat bertindak menurut kemauanya sendiri. Pemerintah Daerah tetap mendapatkan pengawasan (*control*) dari pemerintah pusat, khususnya dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tersebut, maka MPR melalui ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab¹¹, hal tersebut juga dijelaskan dalam penjelasan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang sekarang berlaku bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu,

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm.81

keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari pelaksanaan sampai dengan evaluasi.¹²

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan berkembang di daerah.¹³

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar tujuan negara tersebut dicapai Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*; hlm.82

berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Di dalam penyelenggaraan otonomi daerah bahwa peraturan daerah dibentuk untuk mengatur urusan rumah tangga dalam rangka tugas pembantuan. Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat dan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat daerahnya. Pembentukan Perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedudukan perda lebih rendah hanya berlaku pada daerah yang sempit. Dalam artian berlaku pada daerah tertentu saja. Karena masing-masing daerah mempunyai perda yang berbeda. Dengan demikian kedudukan Undang-undang lebih tinggi daripada perda karena Undang-undang berlaku diseluruh daerah Negara Indonesia. Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Kedudukan perda lebih rendah karena dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perda dalam hierarki

¹⁵ Penjelasan atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

peraturan perundang-undangan ditempatkan pada urutan terakhir. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 sebagai berikut:

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah:
 1. Perda Provinsi
 2. Perda kabupaten dan kota
 3. Perdes/Peraturan yang setingkat.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemerintah pusat, tugas pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah Kabupaten dan Kota ditugaskan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat, hal tersebut diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 38 ayat (1) huruf (a).

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁶

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Kata pengawasan dapat diistilahkan “*control*” (George R. Terry). Pengawasan adalah menentukan apa

¹⁶ Pasal 1 ayat (4), Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.¹⁷

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu *control* atau pengawasan, (Paulus Effendi Lotulung), kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis: Kontrol *Apriori* dan kontrol *Aposteriori*.

Dikatakan sebagai kontrol *Apriori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadi kekeliruan.

Sebaliknya kontrol *Aposteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.¹⁸

Untuk membedakan dua macam bentuk pengawasan, UUD 1983 Belanda membedakan antara pengawasan preventif dan pengawasan represif. Disamping kedua bentuk pengawasan yang telah disebutkan sebelumnya ada satu bentuk pengawasan lagi yaitu pengawasan positif. Yang termasuk pengawasan positif adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif menimbulkan cara golongan lain, yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi....,op.cit.*, hlm. 242

¹⁸ *Ibid*; hlm.243

Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat lebih atas aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi (*tegen*), kelalaian (*nalaten*) pemerintahan yang lebih rendah. Disebut pengawasan negatif karena hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum atau yang sudah mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif dan pengawasan represif digolongkan ke dalam bentuk pengawasan negatif.¹⁹

Pengawasan preventif dan pengawasan represif berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).²⁰

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Pelaksanaan pengawasan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota Tahun 2006 di Provinsi DIY menurut Pergub Nomor 16 Tahun 2006.

2. Subyek Penelitian

Kepala Sub.Bagian Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY.

3. Sumber Data

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung di lapangan (*field research*).

¹⁹ Ibid; hlm.246

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong....op.cit.*, hlm.154

- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen, literatur, majalah-majalah, makalah, peraturan-peraturan yang terkait dengan masalah otonomi daerah, hierarki perundang-undangan, fungsi pengawasan yang dimiliki Gubernur terhadap Perda Kabupaten dan Kota.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Terhadap data primer diperoleh dengan *interview* (teknik wawancara), yaitu dengan mengadakan wawancara terarah dengan bantuan pedoman wawancara (*interview guide*) dengan wawancara Kepala Sub. Bagian Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota, yaitu:
 - 1) Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda kabupaten dan kota tahun 2006 di Provinsi DIY menurut Pergub Nomor 16 Tahun 2006.
 - 2) Laporan kegiatan telaahan dan pengkajian produk hukum kabupaten dan kota pada tahun 2006.
 - 3) Dampak positif dan negatif akibat adanya fungsi pengawasan gubernur.
- b. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari literatur-literatur, peraturan pemerintah serta peraturan perundang-undangan lain yang ada kaitannya dengan objek penelitian berupa Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2006 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota di Wilayah DIY tahun 2006.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif yuridis, artinya data yang diperoleh akan diteliti dan dipelajari dengan seksama kemudian disesuaikan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan. Setelah dianalisis, selanjutnya hasil analisis tersebut akan diwujudkan dalam bentuk diskripsi dengan ringkas dan jelas sehingga mudah dimengerti dan dipahami.

6. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*). Data yang diperoleh dari hasil penelitian dikualifikasikan, disistematiskan, dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan dengan menggambarkan atau mendeskripsikan secara jelas dan kongkret sesuai keadaan di lapangan.

F. Sistematika Penulisan

Bab I Penulis mencoba menerangkan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap perda Kabupaten dan Kota Tahun 2006 di Provinsi DIY sebagai latar belakang masalah dan mencoba merumuskan permasalahannya yaitu: Bagaimana pelaksanaan pengawasan dan tindak lanjut dari hasil kajian terhadap perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.

Bab II Penulis akan menerangkan tentang Teori Otonomi Daerah, hierarkhis peraturan perundang-undangan dan teori pengawasan karena pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi.

Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat secara vertikal di daerah mempunyai tugas dan wewenang yang salah satunya adalah kewenangan Gubernur untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap perda-perda yang dibuat oleh daerah kabupaten dan kota.

Bab III Penulis mencoba untuk menjawab permasalahan dengan data-data yang diperoleh dalam penelitian lalu didiskripsikan secara kualitatif dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pergub. Nomor 16 Tahun 2006 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota sehingga dapat menggambarkan secara jelas.

Bab IV Penulis mengambil kesimpulan sesuai hasil penelitian dan memberikan saran.

BAB II

TEORI PENGAWASAN DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Sistem Pemerintah Daerah

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian tersebut merupakan hakekat isi otonomi.²¹

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi.

Otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*). Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya.

Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan. Karena sama-sama mengandung unsur otonomi

²¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm.2

perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian-maka tidak ada perbedaan mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah “*broertjes van het zelfbeschikkingsrecht*”.²²

Otonomi daerah yang dilaksanakan dalam negara Republik Indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam UUD 1945, antara lain: Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” dan Pasal 18 yang menyatakan bahwa, “ Pembagian daerah Indonesia atas dasar-daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Negara Indonesia ialah negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat; demikian asas yang dianut dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai suatu negara kesatuan, sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1). Dalam hal distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah di suatu negara kesatuan, arah pelimpahan kekuasaan itu bukan dari Daerah ke Pusat tetapi sebaliknya, dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Pemda), sebagai konsekuensi sistem kesatuan yang berasas desentralisasi. Di situ distribusi

²² Burger (et al), *Schets van Nederlandse Gemeenterecht*, 3d druk. Samson, 1983, hlm.169, *Ibid*

kekuasaan lebih bersifat *delegasi* kekuasaan, oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.²³

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifisasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah,²⁴ berdasarkan penjelasannya dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.²⁵

Berpedoman pada ketentuan pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, setidaknya terungkap bahwa “susunan pemerintahan daerah” dibentuk dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam “sistem pemerintahan negara” yang berbentuk kesatuan. Artinya ada “empat” kata kunci didalamnya, yaitu “susunan pemerintahan daerah”, harus “dibentuk dengan undang-undang”, harus “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan”, dan “dalam kerangka sistem pemerintahan negara kesatuan”.

Atas dasar kata-kata kunci tersebut, dapat dimaknai bahwa sistem pemerintahan daerah selain didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan

²³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 2004, hlm.235

²⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 ...*, *op. cit.*, hlm.7

²⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *op. cit.*, hlm.1

kedaulatan rakyat, juga semestinya tetap mengindahkan hal-hal yang bertalian dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan. Artinya, apa yang berlaku sebagai sistem pemerintahan negara seharusnya berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah atau dengan kata lain, bahwa yang dijalankan dalam penyelenggaraan daerah seharusnya tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terdapat pada sistem pemerintahan negara (di tingkat Pusat). Sehingga didalam pembentukannya harus mempertimbangkan beberapa prinsip pemerintahan daerah, yaitu antara lain:²⁶

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
- 2) Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).
- 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
- 4) Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
- 5) Kepala Daerah adalah pelaksana pemerintahan daerah yang bertanggung jawab kepada wakil rakyat sebagai lembaga tertinggi di daerah.
- 6) Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh dinas/badan pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.
- 7) Kepala Daerah menjalankan tugasnya senantiasa mendapat pertimbangan dari Badan Pertimbangan Daerah diminta atau tidak diminta.

²⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah ...*, op. cit., hlm.220-223

- 8) Kepala Daerah, DPRD, Badan Pertimbangan Daerah, Badan Perencanaan Daerah, dan badan-badan yang lainnya sederajat kedudukannya sebagai lembaga-lembaga daerah.

Dari sisi sejarah perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam merealisasikan amanat konstitusi tersebut di atas, telah ditetapkan berbagai peraturan perundangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintah di daerah hingga saat ini, antara lain:²⁷ UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sekarang berlaku.

Menurut Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi.

1. Asas Desentralisasi

Menurut Joeniarto, asas desentralisasi adalah asas yang bermakna memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga,²⁸ yang biasanya disebut “swatantra” atau “otonomi”.

Pendapat lain dari Amrah Muslimin bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh Pemerintah Pusat pada badan-badan otonom

²⁷ H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, ctk.Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm.24

²⁸ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm.15-16

(swatantra) yang berada di daerah-daerah.²⁹ Dalam suatu negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang pemerintah daerahnya diberi wewenang untuk mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang disebut “swatantra” atau “otonomi”.³⁰

Asas desentralisasi adalah adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.³¹

Menurut pasal 1 angka (7) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan: “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Inti dari desentralisasi pemerintahan daerah ini, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Dengan demikian pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Konsep desentralisasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari sudut peraturan perundang-undangan di daerah-daerah

²⁹ Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.42

³⁰ Solly Lubis M, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang –Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hlm.152

³¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah...*, *op.cit.*, hlm.145

dalam suatu negara kesatuan, mengenai penyerahan wewenang, pelimpahan (delegasi) atau penugasan wewenang perundang-undangan dalam arti luas, maka terdapat sebagai berikut:³²

- a. Penyerahan wewenang perundang-undangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah sehingga pemerintahan daerah dapat membuat peraturan daerah atas inisiatif dan menurut kebijaksanaannya sendiri (otonomi).
- b. Pelimpahan (delegasi) wewenang perundang-undangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah (perda) menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat (tugas pembantuan).

Urusan-urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya dikarenakan adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah dengan asumsi pada dasarnya daerah yang lebih mengetahui potensi dan karakteristik daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap ada pada pemerintah pusat baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya

³² Ibid; hlm.92

dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat.³³

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan umum yang meliputi segenap tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam rangka mensejahterakan rakyat yang adil berdasarkan Pancasila, yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok pemerintahan pusat.

Pengaturan dan penyelenggaraan asas dekonsentrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilayah pemerintah administrasi, harus diperhatikan antara lain:³⁴

- a. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.
- b. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.
- c. Kehadiran wilayah pemerintah administratif jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintahan otonom yang akan mempengaruhi fungsi pelayanan terhadap masyarakat.

Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa yang dimaksud asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Urusan yang dilimpahkan kepada pejabat-pejabat di daerah menurut asas dekonsentrasi tetap menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Pejabat-pejabat tersebut yang

³³ CST Kansil. *Pemerintahan.....*, *loc.cit.*

³⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.161

berhak atau yang berwenang yaitu pejabat pemerintah pusat dan/atau pejabat pemerintah yang ada di daerah.

Dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi, pengawasan represif dan preventif serta tugas-tugas pembinaan kepada pemerintahan propinsi perlu dilimpahkan wewenang tertentu, diantaranya wewenang pengambilan keputusan, sehingga masalah-masalah dapat diselesaikan dengan cepat oleh gubernur dan pemerintah menjadi semakin penting. Dengan sistem pengawasan oleh pemerintah yang dilimpahkan kepada para gubernur, maka mereka akan bertindak sebagai “tali pengikat” persatuan daerah-daerah otonom dalam wilayahnya. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah sesuai dengan pasal 38 Ayat (1) butir b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

3. Asas Tugas Pembantuan

Dasar asas tugas pembantuan tercantum secara tegas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Di dalam ketentuan Pasal 1 angka (9) UU No. 32 Tahun 2004 merumuskan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Jadi asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu pada instansi yang memberikan penugasan. Dalam Asas Tugas Pembantuan ini, bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan desa merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten atau kota. Seiring dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang selalu tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.³⁵

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

³⁵ Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, *op.cit.*, hlm.149

Di dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, dijalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah serta terdapat hubungan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah lainnya yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya di bagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi; urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.³⁶

Menurut Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Di dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa.³⁷

Di samping itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan seperti di atas, pemerintah dapat

³⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *op. cit.*, hlm.34

³⁷ *Ibid*; hlm.35

menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.³⁸

Dalam Pasal 13 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa yang merupakan urusan wajib dan menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, yaitu:

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) Penanganan bidang kesehatan;
- f) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;

³⁸ *Ibid*

- i) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j) Pengendalian lingkungan hidup;
- k) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang keuangan, meliputi pemberian sumber-sumber keuangan, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dan/atau hibah. Adapun hubungan antar pemerintahan daerah dalam bidang keuangan, meliputi bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota; pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama, serta pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah, dan pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas

pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; pengaturan administratif, penataan tata ruang; penegakkan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya laut, paling jauh adalah 12 mil, diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepolisian untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara provinsi kurang dari 24 mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antardua provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi.³⁹

³⁹ *Ibid*

B. Prinsip Pembentukan Peraturan daerah

Peraturan Daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya terbatas mengatur hal-hal di bidang administrasi negara, tidak di bidang ketatanegaraan. Peraturan Daerah bersifat *staatsrechtelijk*, karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom di bidang administrasi negara. Di sinilah antara lain perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan, sedangkan yang bersifat administrasi walaupun sangat terbatas.⁴⁰

Wewenang yang diperoleh dari Pemerintah Pusat tidak akan mencakup wewenang untuk menetapkan produk legislatif yang disebut secara formal dengan “undang-undang” dan wewenang yudikatif (*rechtspraak*) seperti dalam Negara Bagian. Di samping itu, wewenang tersebut tidak pula mencakup bidang hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal sebagai bidang-bidang kehidupan yang dipandang mencirikan negara kesatuan.⁴¹

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Undang-Undang, yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif atau administratif. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalkan wewenang menandatangani/menerbitkan surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri atau Gubernur Kepala Daerah, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri/Gubernur Kepala Daerah, dalam hal ini terdapat pendelegasian wewenang. Jadi, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).

⁴⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut ...*, *op. cit.*, hlm.230

⁴¹ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Pascasarjana UI, 1993, Ibid; hlm.231

Berpedoman pada pendapat tersebut, di dalam “kewenangan” terkandung makna “kekuasaan”. Kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Dari “kewenangan” akan melahirkan beberapa “wewenang”.

Hubungan kewenangan adalah hubungan antara organ pemerintahan daerah, yaitu antara organ pemerintahan daerah, yaitu antara DPRD dengan Kepala Daerah yang sifatnya satu arah atau dua arah (timbang balik) dalam rangka menjalankan urusan pemerintah yang didistribusikan dan didelegasikan dari pemerintah pusat sebagai urusan otonomi dan pembantuan. Hal yang mendasar dalam hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah melaksanakan urusan pemerintahan di bidang otonomi dan pembantuan. Otonomi dan pembantuan tidak akan bisa terlaksana bila hubungan kedua organ tersebut tidak dijalankan secara setara, seimbang, dan kemitraan sebagaimana pengalaman berbagai peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang berlaku.⁴²

Di dalam pemerintah daerah Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai Kepala daerah otonom yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah serta sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum. Dalam pada itu, kebergantungan daerah kepada subsidi pemerintah pusat dalam mendukung anggaran belanjanya, menyebabkan pertanggungjawaban keuangan daerah juga tidak sepenuhnya harus diberikan kepada DPRD, tetapi lebih kepada Pemerintah Pusat. Terbatasnya urusan-urusan yang menjadi kewenangan otonomi yang dapat dikelola oleh

⁴² Ibid; hlm.265-266

daerah, dengan sendirinya membatasi pula kegiatan eksekutif yang secara moral dan politis harus dipertanggungjawabkan oleh DPRD.⁴³

Dalam Negara kesatuan pada prinsipnya Undang-Undang Dasar itu memberikan kewenangan pemerintahan negara kepada satu Pemerintah, yaitu Pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban Pemerintah. Hanya, berhubung dengan luas daerah, makin banyaknya tugas-tugas yang harus diurus oleh Pemerintah Pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain yang sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan Pemerintah Pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan khusus dari daerah-daerah itu.⁴⁴

Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota mempunyai kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab yang berbeda dengan Ketua DPR/DPRD, apalagi seorang anggota DPR/DPRD. Seorang Kepala Eksekutif (Presiden, Gubernur, Walikota) merupakan *Primus Inter pares* dalam lingkungan sebuah pemerintahan. Secara kelembagaan antara eksekutif dan legislatif adalah sejajar atau sama. Namun, dilihat dari proses rekrutment, tugas, kewajiban, dan tanggung jawab, tentu saja keduanya berbeda. Karena terdapat alasan-alasan, yakni:⁴⁵ *Pertama*, seorang kepala Eksekutif mempunyai tugas dan kewenangan tidak hanya untuk membuat kebijaksanaan, tetapi juga mengimplementasikannya,

⁴³ Ibid; hlm.311-312

⁴⁴ Ibid; hlm.234

⁴⁵ Syaekani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pusat Pengkajian Etika politik dan Pemerintahan, Cetakan ke-5, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2003, hlm.247

dan mengadakan evaluasi terhadap kebijaksanaan tersebut. Sementara itu, DPRD hanyalah membentuk kebijaksanaan tersebut. Sementara itu, DPRD hanyalah membentuk kebijaksanaan publik, dan bahkan hampir sama sekali tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.

Kedua, seorang Kepala Eksekutif mempunyai tanggung jawab dalam bidang, sosial, ekonomi dan keuangan, serta politik karena memang dipilih untuk itu, sementara seorang anggota DPR/DPRD hanyalah memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja. Dalam bidang sosial seorang Kepala Eksekutif harus memikirkan bagaimana meningkatkan kesejahteraan warga masyarakatnya, kemudian mewujudkan dalam sejumlah langkah kebijaksanaan tertentu. Dia harus memikirkan bagaimana lingkungannya mengalami perkembangan ke arah yang lebih baik, merangsang dengan sejumlah kebijaksanaan dengan insentif-insentif tertentu, sehingga akan membawa dampak yang positif bagi perkembangan perekonomian di Daerahnya. Sementara itu, DPRD hanyalah mendukung dengan menyiapkan seperangkat legislasi yang kondusif.

Ketiga, Seorang Kepala Eksekutif harus memiliki kapasitas yang tinggi untuk memobilisasi semua sumber daya yang ada di lingkungannya. Dia harus menggerakkan semua stafnya untuk terlibat secara maksimal, dan harus pula kreatif mendorong kegiatan ekonomi dan bisnis di Daerahnya. Seorang gubernur, Bupati, Walikota harus mencari inisiatif agar pajak dan retribusi di daerahnya dapat meningkat, melakukan *Loby-loby* yang kuat dan meluas agar orang mau menanamkan modal di daerahnya sehingga, dengan demikian, lapangan kerja tersedia buat rakyatnya. Tugas-tugas seperti itu tidak merupakan hal-hal yang

rutin yang dilakukan oleh DPRD. DPRD harus menyiapkan suasana politik lokal yang kondusif bagi masyarakat di daerahnya.

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 kedudukan, tugas dan wewenang DPRD mengalami peningkatan yang substantial. Hal ini terlihat dari kedudukan DPRD yang dahulu dalam UU No. 5 Tahun 1974 menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang terpisah dengan Kepala Daerah. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Kedudukan DPRD yang demikian itu akan lebih meneguhkan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

Di dalam UU No. 22 tahun 1999 tugas dan wewenang DPRD antara lain;⁴⁶

- a. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membuat Peraturan daerah;
- b. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota lain, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah, dan kerja sama internasional di Daerah.
- d. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

⁴⁶ Ada pendapat yang mengatakan, wewenang (*bevoegdheid*) mengandung pengertian tugas (*plichten*) dan hak (*rechten*). Bagir Manan berpendapat, wewenang yang mengandung makna kekuasaan (*macht*) ada pada organ (*orgaan*), sedangkan tugas (*taak*) dan hak (*rech*) ada pada pejabat dari organ (*ambtsdrager*). Lihat dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.69-70 yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm. 231

⁴⁶ *Ibid*

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya DPRD mempunyai hak, yakni:⁴⁷

- 1) meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- 2) meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- 3) mengadakan penyelidikan;
- 4) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- 5) mengajukan pernyataan pendapat;
- 6) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- 7) menentukan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Hak-hak DPRD tampak sangat diperluas bila kita bandingkan dengan yang ada dalam UU No. 5 Tahun 1974. Hak-hak DPRD ketika pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tidak pernah bisa dilaksanakan karena ada berbagai kendala dan tekanan politis dari Pemerintah. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD sangat tidak seimbang. Hal ini dapat dimengerti karena konteks politik yang terjadi pada masa Orde Baru tidak memberi peluang bagi penciptaan kelembagaan politik yang seimbang. Lembaga legislasi hanya dijadikan semacam *sparring partner* saja, bukan sebagai pembentuk kebijaksanaan publik yang menentukan.

Pada masa Pemerintahan Orde Baru, ada usaha yang dilakukan secara sistematis untuk menjadikan DPRD tidak berfungsi sebagai badan legislatif. Hal itu dimulai dengan menempatkan DPRD sebagai bagian dari Pemerintah Daerah di samping Kepala Daerah. Dengan konstruksi yang demikian Kepala Daerah akan lebih mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena

⁴⁷ *Ibid*

Gubernur, Bupati/Walikota di samping kedudukannya sebagai Kepala Daerah sekaligus juga Kepala Wilayah yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah.

Hal lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Kontrol dapat dilakukan melalui dua cara yang sangat efektif.⁴⁸

Pertama, dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah ada mekanisme yang tidak tertulis, tetapi sangat mewarnai interaksi antara DPRD dengan Kepala Daerah, yaitu mekanisme setengah kamar ataupun satu kamar.⁴⁹

Kedua, *recalling* sebagai jalan terakhir yang dilakukan oleh Kepala Daerah untuk menjinakkan anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan tersebut.

Sehubungan dengan tugas dan wewenang DPRD membuat Perda, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:⁵⁰

- (1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

⁴⁸ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah...*, *op.cit.*, hlm.244-245

⁴⁹ *Ibid*; hlm.233

⁵⁰ Bagir Manan, *Menyongsong...*, *op.cit.*, hlm. 136-143

- (4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.⁵¹
- (5) Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.⁵²
- (6) Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam Lembaran Daerah.
- (7) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan Kepala Daerah).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat (UU No.22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat.⁵³

Setelah UU No.22 Tahun 1999 diganti dengan UU No.32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*; hlm.142

⁵³ *Ibid*; hlm.72

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi..., op.cit.*, hlm.234

- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- 6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakkan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp50.0000.000,00 (lima puluh) juta rupiah.
- 7) Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- 8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.
- 9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- 10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Perda yang

disampaikan Gubernur atau Bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. Ketentuan ini mengacu pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 43 UU No.10 Tahun 2004.⁵⁵

C. Materi Muatan Peraturan daerah

Di dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

⁵⁵ Ibid; 235

Setelah dikeluarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, ditegaskan dalam Pasal 12, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan peraturan daerah.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis Pajak dan Retribusi yang sudah dilimpahkan ke Daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada di dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang pajak Daerah dan Retibusi Daerah.

Di dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU UU No. 34 Tahun 2000 tentang pajak Daerah dan Retibusi Daerah, ditentukan jenis pajak Provinsi, yang terdiri dari:⁵⁶

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfatan air bawah tanah dan air permukaan

Adapun jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:⁵⁷

- a. Pajak Hotel;

⁵⁶ Ibid; 236

⁵⁷ Ibid

- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Kemudian dalam ayat (4) ditentukan, “Dengan Perda dapat ditetapkan jenis pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut:⁵⁸

- a. bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. objek pajak bukan merupakan pajak Provinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat dan
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

⁵⁸ Ibid; hlm.237

Lebih lanjut, dalam Pasal 4 ditegaskan, pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak dapat berlaku surut. Peraturan Daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:⁵⁹

- a. pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya;
- b. tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa;
- c. asas timbal balik.

Dalam Pasal 18 Ayat (1) diatur tentang objek retribusi yang terdiri dari:⁶⁰

- (a) Jasa Umum;
- (b) Jasa Usaha;
- (c) Perizinan tertentu.

Selanjutnya pada ayat (2) menegaskan, Retribusi dibagi atas tiga golongan:⁶¹

- (a) Retribusi Jasa Umum;
- (b) Retribusi Jasa Usaha;
- (c) Retribusi Perizinan Tertentu.

Di dalam Pasal 18 ayat (4) ditegaskan, dengan Perda dapat ditetapkan retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Kemudian Pasal 24 ayat (1) menyatakan, Retribusi ditetapkan dengan Perda.

Perda tentang retribusi tidak dapat berlaku surut (pengaturan di dalam ayat 2).

Perda tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai:⁶²

⁵⁹ Ibid; hlm.237-238

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

- a. masa retribusi;
- b. pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya;
- c. tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa;

Ketentuan di dalam UU No. 34 Tahun 2000 ini merupakan pedoman bagi Daerah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut materi dan jenis pajak atau retribusi apa saja yang nantinya dapat diatur dalam Perda bagi masing-masing daerah.

D. Kedudukan Peraturan daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Satu hal yang erat dengan pembahasan mengenai sumber dari segala sumber hukum adalah tentang tata urutan peraturan perundang-undangan. Menurut *Stufentheori* dari Hans Kelsen, setiap norma itu mendasarkan validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi, hingga sampai pada norma dasar tertinggi, yaitu *Grundnorm*. Sebagai norma yang tertinggi, *Grundnorm* tersebut harus di terima secara *aksiomatis* (kenyataan yang diterima sebagai kebenaran tanpa perlu pembuktian lebih lanjut).⁶³

Teori Kelsen ini sesungguhnya masih bersifat umum karena tidak ditujukan khusus kepada norma hukum. Artinya, norma apa pun (agama, kesusilaan, sopan santun, dan hukum) mengalami lapisan-lapisan dari yang terendah sampai yang tertinggi. Teori jenjang dari Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh

⁶³ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Ctk.Keenam, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm.222

muridnya, Hans Nawiasky, dengan teorinya *Die Stufenordnung der Rechtsnormen* atau *Die Lehre von dem Stufenaufbau der Rechtsordnung*. Berbeda dengan Kelsen, teori Nawiasky lebih bersifat khusus, karena ia sudah menerapkannya terhadap norma hukum sebagai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara. Nawiasky membagi norma hukum dalam empat kelompok norma, yaitu:⁶⁴

1. *Staatsfundamentalnorm*
2. *Staatsgrundgesetze*
3. *Formelle Gesetze* dan
4. *Verordnungen* dan *autonome Satzungen*.

Ia sengaja menggunakan istilah *Staatsfundamentalnorm*, bukan *Grundnorm* atau *staats grundnorm*, untuk menyebutkan norma yang tertinggi itu. Pertimbangannya, norma hukum dasar dari suatu negara mungkin saja diubah, sedangkan norma tertinggi *Grundnorm* pada hakikatnya tidak mungkin berubah-ubah.

Staatsfundamentalnorm adalah norma dasar negara, yakni sebagai norma tertinggi, sementara *staatsgrungesetze* merupakan aturan-aturan dasar (pokok) negara. Biasanya, aturan-aturan dasar negara ini apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara disebut dengan undang-undang dasar atau *verfassung*, dan apabila dituangkan dalam beberapa dokumen akan disebut sebagai aturan dasar atau *Grundgesetze*. Aturan dasar negara antara lain menentukan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang mengikat umum, sifatnya masih merupakan aturan-aturan pokok, dan belum mengandung suatu

⁶⁴ Ibid; hlm.223

sanksi dan sifatnya masih umum. *Formelle Gesetze* atau undang-undang (formal), yang biasanya sudah dapat dilekatkan ketentuan memaksa, baik berupa paksaan pelaksanaan (*vollstreckungszwang*) maupun berupa hukuman (*strafe*). Memang baru pada sistem undang-undang inilah kita memperoleh suatu tata norma hukum yang mengikat (*verbindlich*) secara nyata. Terakhir adalah *verordnungen* dan *autonome satzungen* atau peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan yang sifatnya delegasian atau atribusian. Hans Nawiasky mengemukakan lebih lanjut bahwa yang disebut sebagai perundang-undangan dalam suatu negara adalah *Formelle Gesetze* dan semua peraturan pelaksanaannya.

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar, sedangkan konstitusi, menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk atau kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung Uber Art und Form einer Politischen Einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa. *Staatsfundamentalnorm* ini masih bersifat abstrak.⁶⁵

Di bawahnya terdapat *Staatsgrundgesetze*, yaitu aturan dasar negara yang biasanya berupa undang-undang dasar (*verfassung*) atau konstitusi. Sifat aturan dalam undang-undang dasar tersebut juga masih abstrak, walaupun lebih konkret dibandingkan *Staatsfundamentalnorm*.

⁶⁵ Ibid; hlm.224

Jenis norma hukum yang lebih rendah lagi adalah *Formelle Gesetze* karena sudah dapat dilengkapi ketentuan mengenai sanksi-sanksi bagi pelanggarannya. Jenis terakhir adalah *Verordnungen* dan *Autonome Satzungen* berupa peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi yang bersifat konkret.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, yang dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang sampai dengan keputusan Kepala Daerah. UUD 1945 (Batang Tubuhnya) bukanlah peraturan perundang-undangan karena ia dibentuk oleh badan yang membentuk negara ini (PPKI). Demikian pula, halnya dengan Ketetapan MPR sebagai produk hukum lembaga tertinggi negara, sehingga seharusnya keduanya dimasukkan sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetze* menurut teori Nawiasky).

Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR (atau MPRS) tidak dimasukkan ke dalam tata susunan peraturan perundang-undangan itu, karena Pembukaan UUD 1945 mengandung norma dasar negara (*Stadsfundamentalnorm*) dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah aturan dasar negara (*Staatsgrungesetze*). Menggolongkan UUD 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan, menurut Attamimi, sama dengan menempatkannya terlalu rendah. Padahal, Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, baik dalam rumusannya maupun dalam pokok-pokok pikirannya, adalah norma hukum yang paling tinggi, sedangkan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang formal biasa,

karena selain lembaga pembentuknya tidak sama, juga kedudukannya tidak sama.⁶⁶

Ketetapan-ketetapan MPR yang merupakan produk dari lembaga tertinggi negara semestinya juga termasuk dalam aturan-aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetze*), sehingga apabila Pembukaan UUD 1945 adalah norma dasar negara (*Statsfundamental norm*) dan Batang Tubuh UUD 1945 serta ketetapan MPR merupakan aturan-aturan dasar negara (*Staatgrundgesetze*), sehingga apabila Pembukaan UUD 1945 adalah norma dasar negara, maka sebenarnya yang termasuk peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia adalah undang-undang ke bawah atau undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang bersifat delegasian atau atribusian.⁶⁷

Kita sudah menyepakati bahwa Pancasila ini dijumpai dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Dengan perkataan lain, jika mengikuti teori Nawiasky, *Staatsfundamentalnorm* Indonesia adalah Pembukaan UUD 1945 karena di dalamnya dimuat rumusan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.⁶⁸

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan daerah

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm.4, *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

ruang lingkup wilayah yang berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang yang lebih tinggi kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda kota.

Karena itu, sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Tetapi, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945, maka produk legislatif Daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat provinsi ataupun Perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di Tingkat Pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.⁶⁹

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusioanalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 279-280, yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm.239

tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.⁷⁰

Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyebutkan bahwa “Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa.” Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa, dalam kaitannya dengan Pasal 4 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, di mana kedudukan terkait erat dengan derajat kekuatan masing-masing peraturan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 4 ayat (1) menegaskan; “Daerah Provinsi, Daerah kabupaten, dan Daerah Kota, *masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.*” Maksudnya, Daerah Provinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Wilayah Administratif, Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan Daerah Kota.⁷¹

⁷⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 142, Ibid; 240

⁷¹ *Ibid*

Menurut Maria Farida Indrati Soeprato, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari Pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Provinsi.⁷²

Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam beberapa Ketetapan MPR dan UU No. 22 Tahun 1999, serta pendapat para ahli ketatanegaraan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Keputusan Menteri sangat strategis dalam memandu penyelenggaraan Pemerintah Daerah di era otonomi saat ini, karena aturan pelaksanaannya (PP) belum lengkap.

Pada tanggal 24 Mei 2004 DPR dan pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk UUD Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan dituangkan dalam produk hukum Ketetapan MPR/MPRS sebagaimana telah dibahas di atas.

⁷² *Ibid*

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (lihat Tabel 1).⁷³

TABEL 1
<p>Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</p> <p>Menurut UU No. 10 Tahun 2004</p> <p>a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p> <p>b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang</p> <p>c. Peraturan Pemerintah</p> <p>d. Peraturan Presiden</p> <p>e. Peraturan Daerah;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perda Provinsi 2. Perda Kabupaten/Kota 3. Perdes/Peraturan yang setingkat

Dalam Bab III, diatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dari Pasal 8 sampai dengan Pasal 14. Menurut UU tersebut, materi muatan yang harus diatur undang-undang berisi hal-hal berikut:⁷⁴

a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

1. Hak-hak asasi manusia
2. Hak dan kewajiban warga negara

⁷³ Ibid; hlm.241

⁷⁴ Ibid

3. Pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara
4. Wilayah negara dan pembagian daerah
5. Kewarganegaraan dan kependudukan
6. Keuangan negara

b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Adapun materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat daam undang-undang dan peraturan daerah.⁷⁵

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk.Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.60-62

E. Teori Pengawasan Produk Hukum Daerah

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, artinya:

“*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut;⁷⁶ “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 ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*).”

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai;⁷⁷ “Sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Pengawasan (*control*) terhadap pemerintah, menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

⁷⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm.241

⁷⁷ Bagir Manan, “Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif”, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, hlm. 1-2, *Ibid*

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung,⁷⁸ kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis: Kontrol *Apriori* dan Kontrol *Aposteriori*.

Dikatakan sebagai Kontrol *Apriori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.

Sebaliknya, Kontrol *Aposteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan. Alasannya:⁷⁹

Pertama, pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batas kekuasaannya.⁸⁰

⁷⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. xvi-xvii, Ibid; hlm.243

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ S.F. Marbun, *Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 12

Kedua, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*).

Ketiga, ada pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan.⁸¹

Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dapat dilakukan tindakan pencegahan.

Kelima, 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.⁸²

Di Inggris, terdapat tiga bentuk utama pengawasan; pengawasan legislatif, pengawasan administratif, dan pengawasan yudisial (pengawasan oleh atau melalui badan peradilan). Bentuk-bentuk atau macam-macam pengawasan dan persetujuan (*confirmation* dan *approval*), yang dibedakan menjadi 3 (tiga) macam;⁸³

1. Pengesahan *bye-laws*

Dalam mempertimbangkan pengesahan *bye-laws*, Menteri; “*Will consider wether it is in fact necessary, having regard to local conditions and national policy. He must of course, also be satisfied that proposed bye-laws is intra vires.*”

⁸¹ Ibid; hlm.244

⁸² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 90-91, *Ibid*

⁸³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat ...*, *op. cit.*, hlm. 59

Jadi, bukan hanya sekedar memeriksa aspek-aspek hukumnya tetapi sasaran yang hendak dicapai apakah *bye-laws* memang sesuatu yang diperlukan baik dilihat dari situasi setempat maupun kebijaksanaan secara nasional.

2. Persetujuan antara rancangan atau usulan yang diajukan oleh daerah (*approval of schemes*).

Beberapa undang-undang menentukan, bahwa Daerah yang akan melaksanakan suatu fungsi pelayanan yang diserahkan kepada mereka, diwajibkan terlebih dahulu menyampaikan rancangan atau usulan atau rencana mengenai cara melaksanakan fungsi pelayanan tersebut.

Rancangan, usulan atau rencana itu harus disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan diperoleh, barulah fungsi pelayanan yang diserahkan tersebut dapat diselenggarakan.

3. Persetujuan atas tindakan-tindakan tertentu (*consent for individual acts*).

Dalam beberapa hal, Pemerintah Daerah diperbolehkan melakukan suatu tindakan kalau telah memperoleh persetujuan Menteri. Misalnya, penggunaan uang yang diperoleh karena mengadakan suatu undian. Apabila akan digunakan untuk tujuan lain daripada maksud semula (asalnya), harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan Menteri.

Di Perancis,⁸⁴ pengawasan administratif dilaksanakan dalam dua bentuk utama; pengesahan dan persetujuan (*approval*). Sebelum pembaruan (1982), pengawasan atas keputusan *Commune* dilakukan oleh *Prefect* (tingkat Departemen). Dalam hal yang tidak begitu penting, oleh *Sub-Prefect*. Keputusan

⁸⁴ Ibid; hlm. 77-78

Departemen oleh Menteri Dalam Negeri. Setelah pembaruan, peran dan kekuasaan *Prefect* banyak dikurangi, bahkan jabatan *Sub-Prefect* diiadakan. *Prefect* sejak pembaruan tidak lagi mempunyai wewenang membatalkan keputusan *Commune*. Memerhatikan tata cara (dan praktik) seperti diutarakan di atas, tidak nampak perbedaan yang berarti antara sebelum dan sesudah pembaruan, kecuali mengenai wewenang membatalkan. *Prefect* secara material masih cukup besar perannya untuk memengaruhi berbagai kebijaksanaan atau keputusan *Commune*. Namun, ditinjau dari segi jaminan hukum, penunjukan badan peradilan (pihak ketiga) sebagai pengawas (yudisial) dipandang lebih baik daripada oleh *Prefect* (*Prefect tutelage*). Hal ini tidak berarti bahwa pengawasan administratif seperti pengesahan atau persetujuan tidak dapat diterima. Bahkan paling dapat diterima, terutama bagi *Commune* kecil. Bagi *Commune* kecil, *Prefect* tidaklah terutama dipandang sebagai pengawasan, melainkan lebih banyak membantu dan memberikan pertimbangan atau nasihat.

Di Belanda,⁸⁵ UUD 1983 membedakan dua macam bentuk pengawasan; pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dan represif lazim disebut sebagai bentuk pengawasan klasik. Di samping kedua bentuk pengawasan di atas, dalam berbagai kepustakaan disebut pula bentuk yang ketiga, yaitu pengawasan positif. Termasuk pengawasan positif adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif menimbulkan cara penggolongan lain, yaitu pengawasan negatif.

⁸⁵ Ibid; hlm. 107-108

Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat lebih atas aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi (*tegen*) kelalaian (*nalaten*) pemerintah tingkat lebih rendah. Disebut pengawasan negatif karena hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif dan pengawasan represif digolongkan ke dalam pengawasan negatif.

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif bersifat struktural dan spesifik-karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintah tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam. *Pertama*, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan (*de verklaring van geen bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas.

Kedua, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif jenis kedua ini *middentoezicht*. Contoh *middentoezicht*, yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan (*afkondiging*). Pada tingkat *Gemeente*, terdapat berbagai macam jenis pengawasan preventif, dan yang paling utama adalah pengesahan (*goedkeuring*).

Dalam hubungan ini terdapat beberapa teori mengenai pengesahan. *Pertama*, teori yang menyatakan bahwa pengesahan mengandung makna bahwa Raja atau Ratu merupakan “*medegesfter*”.

Kedua, pengesahan merupakan hak *placet*. Teori ini yang paling umum diterima. Hak *placet* adalah 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 tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan tersebut mempunyai kekuatan mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.

Ketiga, pengesahan merupakan suatu tindak lanjut dalam pembuatan keputusan. Pengesahan bukanlah sesuatu mencabut palang pintu suatu tindakan lanjutan.⁸⁶

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolen*), baik dalam bidang otonomi maupun pembantuan. Dalam UUD 1983, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan (*vernietiging*). Di dalam UU *Gemeente*, selain pembatalan, juga diatur mengenai penangguhan (*schorsing*). Demikian juga UU Provinsi.

Penangguhan bukanlah sesuatu pranata yang berdiri sendiri disamping atau di luar pranata pembatalan. Selama penyelidikan atas keputusan yang diminta untuk dibatalakan maka peraturan tersebut ditangguhkan berlakunya. Pembatalan keputusan alat kelengkapan pemerintah *Gemeente* dan Provinsi tidak hanya terjadi

⁸⁶ Ibid; hlm. 108-109

melalui pengawasan represif, tapi dapat juga melalui *administratie beroep*. Ada kemungkinan pembatalan melalui *administratie beroep* merupakan salah satu pembatasan terhadap pelaksanaan pengawasan represif, sebab apabila keputusan tertentu dapat diminta pembatalan kepada badan peradilan maka tidak dapat melalui pengawasan represif.

Untuk membedakan antara pembatalan melalui pengawasan represif dan pembatalan melalui perkara (*beroep*), pembatalan melalui pengawasan represif disebut pembatalan spontan (*spontane vernieging*). Disebut “spontan” karena pihak yang berwenang membatalkan dapat mengambil inisiatif sendiri tanpa menunggu pihak ketiga yang berkepentingan atas pembatalan atau perlu dilindungi oleh pembatalan tersebut. Selain itu, pembatalan dapat dilakukan secara langsung tanpa harus melalui penangguhan.⁸⁷

Pengawasan represif dilakukan *Kroon* dan badan-badan lain. Pengawasan oleh *Kroon* (Mahkota). Pelaksanaan pengawasan ini ditetapkan dalam *koninklij besluit*, berupa wewenang pembatalan (dan penangguhan), ada pula semacam bentuk wewenang pengawasan, yaitu keputusan mengenai perselisihan antara Provinsi-provinsi dengan Gemeente-gemeente dengan Waterschappen veenschappen dan veenpolders. Wewenang ini dibatasi oleh dua hal; *Pertama*, apabila penyelesaian perselisihan tersebut oleh undang-undang diserahkan kepada badan atau pihak lain. *Kedua*, Pengawasan oleh badan-badan lain. Selain oleh *Kroon*, pengawasan represif dapat juga dilakukan oleh pembentuk undang-undang. *Commissaris van de Koning* dan *Gedeputeerde Staten* dan badan peradilan.

⁸⁷ *Ibid.*

Dalam UUD ditentukan bahwa pembatalan dilakukan dengan alasan bertentangan dengan hukum atau kepentingan umum. Ketentuan ini berbeda dengan UU *Gemeente* maupun UU Provinsi. Dalam kedua undang-undang tersebut dipergunakan istilah bertentangan dengan undang-undang dan kepentingan umum.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari keberadaan Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak mungkin ada Negara di dalam Negara.

Di Indonesia, di dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dikenal tiga bentuk pengawasan represif. Sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengenal satu bentuk pengawasan, yakni pengawasan represif.

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda, khususnya, pengawasan preventif terhadap Perda dilakukan sesudah Perda itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan.

UU No. 5 Tahun 1974 mengatur wewenang ini ada pada: (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I; (b)

Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 menggariskan Pokok-Pokok Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang untuk pemberlakuannya memerlukan pengesahan sebagai berikut;

- (a) menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat;
- (b) mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah;
- (c) memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi Daerah;
- (d) menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya mengadakan utang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Pengesahan diperlukan dengan alasan;⁸⁸

1. Pengesahan merupakan perwujudan pengawasan (*toezicht*). Pengawasan itu sendiri merupakan salah satu sendi sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi. Tiada sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan.

⁸⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, 1995, hlm. 53-54 yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm.251

2. Pengesahan merupakan perwujudan hak "*placet*", yaitu hak yang ada pada satuan atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya untuk mencegah atau mengukuhkan agar suatu keputusan satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya mempunyai kekuatan mengikat.
3. Pengesahan dapat juga dipandang sebagai tindak lanjut dalam pembuatan Perda atau keputusan lain yang memerlukan pengesahan.
4. Pengesahan merupakan cara melakukan pemeriksaan (*checking*), dalam rangka mempertahankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan Pemerintahan Daerah lain yang mungkin terkena (baik langsung maupun tidak langsung), dan lain sebagainya.

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi "lebih awal" dari pengawasan represif. Daya campur tangan terhadap juga menjadi lebih besar. Pengawasan preventif mengandung "prasyarat" agar keputusan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibanding pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis atau macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.⁸⁹

Bagi pengawasan preventif, alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebut-sebut di dalam UU No.5 Tahun 1974. Sehingga, secara teori pejabat tersebut dapat, misalnya, tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Dalam praktik, tidaklah

⁸⁹ Bagir Manan, *Hubungan..., op.cit.*, hlm.191

mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak memberi pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.

Untuk menjaga agar jangan sampai waktu bagi Pejabat yang berhak untuk menjalankan pengawasan preventif itu menjadi berlarut-larut, maka diadakan pembatasan waktu dalam mana Pejabat tersebut harus mengambil keputusan memberi pengesahan atau tidak memberi pengesahan. Di dalam Pasal 69 ditegaskan batas waktu suatu Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah tiga bulan sejak diterimanya Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut pejabat yang berwenang tidak mengambil keputusan. Tetapi, jangka waktu tiga bulan tersebut oleh pejabat yang berwenang dapat diperpanjang tiga bulan lagi, dengan memberitahukan kepada Pemerintahan Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu tiga bulan (pertama) itu berakhir. Apabila Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimintakan pengesahan kepada pejabat yang berwenang ditolak, Daerah yang bersangkutan dalam waktu sebulan terhitung mulai saat pemberitahuan penolakan pengesahan itu diterima, dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak. Penolakan pengesahan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah oleh Pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasan.

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*). UU No.5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara tidak langsung Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang represif (Pasal 70 Ayat 2). Secara umum hanya disebutkan “pejabat yang berwenang” (Pasal 70 ayat 1). Siapa yang memegang pengawasan represif atas Keputusan Daerah Tingkat I atau Gubernur, tidak disebutkan.

UU No.5 Tahun 1974 Pasal 70 memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut:⁹⁰

- 1) Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.
- 2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri;
- 3) Pembatalan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undang atau Perda Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Perda dan atau

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi...*, *op.cit.*, hlm.254

Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan, bahwa UU No.5 Tahun 1974 sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah. Dengan keberadaan berbagai macam pengawasan dari Pusat kepada Daerah, sesungguhnya hal itu menampakkan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah. Hal itu mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Dengan kata lain, melalui berbagai bentuk pengawasan tersebut, Pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh Daerah. Ketidakpercayaan dan kekhawatiran yang berlebihan terhadap Daerah telah menyebabkan Daerah tidak dapat berkembang sebagaimana semestinya.

Berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, UU No.22 Tahun 1999 mengambil jalan politik baru yaitu meniadakan pengawasan preventif dalam pembentukan peraturan daerah. Peraturan Daerah akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan pengesahan. Yang ada adalah pengawasan represif, yaitu wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penundaan (*schorsing*). Di dalam Pasal 113 ditegaskan bahwa dalam rangka pengawasan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam

mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.⁹¹

Dalam kaitannya dengan pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang bertentangan dengan UUD, TAP MPR, dan Undang-Undang Perda akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang seharusnya dibatalkan, bukan Perda, dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*).⁹²

Ada segi positif dan negatif berkenaan dengan peniadaan pranata pengesahan peraturan daerah. Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif, daerah “dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku dan lebih tinggi tingkatannya.⁹³

⁹¹ *Ibid*

⁹² Bagir Mana, *Menyongsong Fajar*, *op.cit*, hlm.138

⁹³ *Ibid*; hlm.154

Ditinjau dari segi hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*):”.... *If local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”.⁹⁴

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetap menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

Dalam meyenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah selalu diusahakan ada keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.⁹⁵

Oppenheim mengatakan:⁹⁶ :” Kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan Negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian anytara pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintahan daerah dan kebebasan tugas Negara oleh Penguasa Negara itu.”

⁹⁴ Bagir Manan, *Hubungan....*, *op.cit.*, hlm.181

⁹⁵ Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm.9

⁹⁶ Oppenheim, *Nederlands Gemeenterecht*, dikutip kembali oleh Irawan Soejito, *Ibid*

Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut Van Kempen mengatakan:⁹⁷

“....bahwa otonomi mempunyai arti luas daripada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan atribut dari Negara, tetapi tidak merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti *Gemeente*, *Provincie* dan sebagainya, yang hanya dapat memiliki hak-hak berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*), tetapi tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan, Negara.”

Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintahan daerah untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. Pengawasan Umum Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/madya Kepala daerah sebagai Wakil Pemerintah di daerah yang bersangkutan.⁹⁸

Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan. Demikian pula bagi Daerah tingkat II, Gubernur melakukan pengawasan umum atas Pemerintahan Daerah baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.

Dalam UU No.5 Tahun 1974 Pasal 81 dinyatakan salah satu wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah membimbing dan *mengawasi* penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada

⁹⁷ Van Kempen, *Inleiding tot het Nedherlandsch Indisch Gemeenterecht*, dalam Irawan Soejito, Ibid.

⁹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi....*, *op.cit.*, hlm.257-258

pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya, pengawasan preventif terhadap Perda dilakukan sesudah Perda itu ditetapkan oleh kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan.

Undang Undang No 22 tahun 1999 memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau perundang-undangan lainnya. Keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala daerah, Perda atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian, di dalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan bahwa pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah ada keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap Daerah, UU 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, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud. Pembatalan sebagai mana dimaksud dalam Ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan daerah dimaksud diterima (ayat 2).

Selanjutnya, dalam Pasal 25A 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 ditetapkan.” Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud (Ayat 2). Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak Perda dimaksud diterima (Ayat3).

Di dalam UU 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 ditetapkan ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak Perda diterima. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut perda yang dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan

perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Penegasan dalam Pasal 145 tersebut merupakan koreksi terhadap pengaturan dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa keberatan terhadap pembatalan Perda dimajukan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir. Hal ini dipandang kurang tepat karena memperpanjang birokrasi dan biaya tinggi. Kalau ternyata pemerintah tetap pada pendiriannya membatalkan Perda, bukankah ini langkah yang sia-sia. Maka, dipandang tepat kalau kemudian yang menyelesaikan pembatalan Perda oleh Pemerintah adalah lembaga Mahkamah Agung melalui pengujian materiil, karena UUD 1945 memberikan wewenang pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung.⁹⁹

Untuk mengantisipasi jangan sampai berulang kasus Perda “bermasalah” seperti yang pernah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri beberapa tahun yang lalu, ataupun Perda APBD yang diseleangkan (dikorupsi) oleh oknum anggota DPRD dan Kepala Daerah, maka dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan adanya evaluasi Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan

⁹⁹ Ibid; hlm.261

APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam Pasal 185 diatur sebagai berikut;¹⁰⁰

- (1) 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.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan

¹⁰⁰ *Ibid*

Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan pemberlakuan Perda APBD tahun sebelumnya.

Pengaturan untuk Raperda Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 186 sebagai berikut,¹⁰¹

- (1) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud dengan menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPTD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

¹⁰¹ Ibid; hlm.263

- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya Perda APBD tahun sebelumnya.
- (6) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Kemudian dalam Pasal 187 ditegaskan kembali;¹⁰²

- (1) Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3) tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah tentang APBD, Kepala Daerah melaksanakan pengeluaran seringgi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan Kepala Daerah tentang APBD.
- (2) Rancangan peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur kabupaten/kota.
- (3) Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan peraturan Kepala Daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD.

¹⁰² Ibid; hlm.264

(4) Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Daerah menetapkan rancangan peraturan Kepala Daerah dimaksud menjadi peraturan Kepala Daerah.

Proses penetapan rancangan perda tentang Perubahan APBD dan rancangan peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD menjadi Perda dan peraturan Kepala Daerah berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 185, Pasal 186, dan Pasal 187. proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.¹⁰³

Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD dan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Untuk lebih memperjelas ketentuan Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan.

Dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Perda dan Perda, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara;

¹⁰³ Ibid; hlm.265

1. 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.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, 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 dengan mekanisme yang berlaku.¹⁰⁴

Pengaturan di atas merupakan koreksi terhadap sistem pengawasan represif yang dijalankan oleh UU No. 22 Tahun 1999, dan banyak Perda yang selama ini bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Langkah yang ditempuh Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, Raperda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga, kemungkinan kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisasi sejauh mungkin.

¹⁰⁴ Ibid; hlm.266

Mengingat banyaknya satuan Pemerintah Daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, tampaknya pengawasan represif akan sulit dilakukan dengan sempurna. Hal ini dapat diketahui dari pembatasan waktu bagi Perda dan Keputusan Kepala Daerah untuk disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Kemudian pembatalan Perda dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak Perda diterima. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

Dapat dibayangkan, berapa banyak Perda yang akan diperiksa oleh Pemerintah dalam setiap bulan, dan harus segera ditindaklanjuti dalam rangka pengawasan represif. Persoalan yang mungkin muncul;¹⁰⁵ *Pertama*, bagaimana kalau dalam waktu tujuh hari sejak Perda ditetapkan belum disampaikan kepada Pemerintah.

Kedua, bagaimana kalau dalam waktu dua bulan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan setelah Perda diterima, Pemerintah belum membuat keputusan apakah Perda bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, apakah keputusan pembatalan tersebut dapat berlaku surut.

Ketiga, bagaimana kalau Daerah mengetahui keputusan pembatalan tersebut setelah lewat satu minggu sejak keputusan pembatalan, apakah daerah wajib menanggung segala akibat hukum, akibat penundaan saat pembatalan pelaksanaan

¹⁰⁵ Ibid; hlm.267

tersebut? Praktik di lapangan menunjukkan bahwa 68 Perda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri di tahun 2000-2001 tidak ada Keputusan Pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri tepat waktu; rata-rata telah kadaluarsa.



BAB III

**PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH GUBERNUR TERHADAP
PERDA KABUPATEN DAN KOTA TAHUN 2006 DI PROVINSI DIY
MENURUT PERGUB NOMOR 16 TAHUN 2006**

**A. Deskripsi Peraturan daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Daerah
Istimewa Yogyakarta (DIY) Tahun 2006**

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota merupakan kewenangan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Hal tersebut telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1).

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, utamanya dilaksanakan terhadap produk hukum Kabupaten dan Kota yaitu :

1. Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota,
2. Keputusan Bupati dan Walikota,
3. Keputusan DPRD,
4. Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota,
5. Rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan dekonsentrasi, pada Pasal 3 disebutkan bahwa Kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur antara lain:

1. Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota.

2. Pengawasan Represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan DPRD serta Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota.

Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Gubernur dalam menyelenggarakan wewenang yang dilimpahkan Pemerintah berkewajiban :

1. Mengkoordinasikan perangkat daerah dan pusat di daerah, serta antara kabupaten dan kota di wilayahnya sesuai dengan bidang dan tugas yang berkaitan dengan kewenangan yang dilimpahkan.
2. Melakukan fasilitasi terselenggaranya pedoman, norma, standart, arahan, pelatihan dan supervise serta melaksanakan pengendalian dan pengawasan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Dalam hal pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah maka dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu :

1. Evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Bupati dan Walikota tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, RT/RW dan APBD.

2. Klarifikasi terhadap Perda-Perda yang telah ditetapkan.

Sebagai pelaksanaan dari beberapa peraturan perundang-undangan tersebut diatas

Pemerintah Provinsi DIY telah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY, pada Pasal 21 menyebutkan Biro Hukum mempunyai fungsi yang meliputi Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota.

Mengingat banyaknya produk hukum yang masuk ke Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan yang telah dilakukan pengawasan oleh Gubernur tahun 2006 maka sesuai dengan keinginan penulis maka penulis hanya meneliti salah satu produk hukum yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota yang masuk ke Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan telah dilakukan pengawasan oleh Gubernur tahun 2006. Berdasarkan Laporan Kegiatan Telaahan dan Pengkajian Produk Hukum Kabupaten dan Kota Tahun 2006 oleh Kepala Sub Bagian Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota pada Bagian Perundang-Undangan.

Dengan perincian sebagai berikut :a. Perda Kota Yogyakarta.

No	Nomor Perda dan Tahun	Tentang
1	Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005	Izin Gangguan

2	Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2006	Perubahan Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah-Peraturan Daerah Kota Yogyakarta
---	--	--

b. Perda Kabupaten Bantul.

No	Nomor Perda dan Tahun	Tentang
1	Perda Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005	Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul
2	Perda Kabupaten Bantul Nomor 08 Tahun 2005	Kemitraan Daerah
3	Perda Kabupaten Bantul Nomor 10 Tahun 2005	Perizinan Angkutan di Kabupaten Bantul
4	Perda Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2005	Retribusi Perizinan Angkutan di Kabupaten Bantul

5	Perda Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2005	<u>Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor</u>
6	Perda Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2005	<u>Retribusi Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor</u>
7	Perda Kabupaten Bantul Nomor 01 Tahun 2006	<u>Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Bantul</u>
8	Perda Kabupaten Bantul Nomor 3 Tahun 2006	<u>Ijin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi di Kabupaten Bantul</u>
9	Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2006	<u>Retribusi Ijin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi di Kabupaten Bantul</u>
10	Perda Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2006	<u>Retribusi Pemanfaatan Fasilitas Latihan Kerja pada Balai Latihan Kerja Kabupaten Bantul</u>

c. Perda Kabupaten Gunungkidul.

No	Nomor Perda dan Tahun	Tentang
1	Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2006	Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
2	Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 4 Tahun 2006	Retribusi tempat Khusus Parkir
3	Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 5 Tahun 2006	Pencabutan Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2002 tentang Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan, dan Pembelian Ternak di Kabupaten Gunungkidul
4	Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2005	Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2002 tentang Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan dan Pembelian Ternak di Kabupaten Gunungkidul

d. Perda Kabupaten Sleman.

No	Nomor Perda dan Tahun	Tentang
1	Perda Kabupaten Sleman Nomor 7 Tahun 2005	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Sleman Tahun 2006-2025
2	Perda Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2005	Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
3	Perda Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2006	

Dari data-data perda kabupaten dan kota yang masuk ke Pemerintahan Daerah Provinsi DIY ini telah dilakukan pengawasan oleh Gubernur. Jumlah perda kabupaten dan kota yang masuk ke Pemerintah Daerah Provinsi DIY tahun 2006 adalah 19 (sembilan belas) perda. Yang terdiri dari :

1. Pemerintah Kota Yogyakarta berjumlah 2 (dua) perda,
2. Pemerintah Kabupaten Bantul berjumlah 10 (sepuluh) perda,
3. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul berjumlah 4 (empat) perda,
4. Pemerintah Kabupaten Sleman berjumlah 3 (tiga) perda.

5. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tidak ada

B. Pelaksanaan Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Perda Kabupaten dan Kota di Provinsi DIY Tahun 2006

Pelaksanaan pengawasan di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 145, Pasal 185, dan Pasal 186.

Kemudian secara lebih lanjut pelaksanaan pengawasan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Mengenai pengawasan terhadap perda diatur dalam Bab III bagian kedua Pasal 37, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 41. Dalam Pasal-pasal tersebut dijelaskan secara terperinci tentang Pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Berikut pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah :

1. Peraturan Daerah disampaikan kepada pemerintah paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
2. Kemudian pemerintah melakukan pengawaasan terhadap Peraturan Daerah.
3. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh Menteri.
4. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.

5. Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh pemerintah.
6. Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya pembatalan.
7. Apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya pembatalan.

Kemudian Pemerintah Daerah Provinsi DIY juga mempunyai aturan yang mengatur tentang pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Peraturan Daerah kabupaten dan kota tahun 2006 melalui aturan yang baru yaitu Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2006 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota. Tujuan dikeluarkannya Peraturan Gubernur ini yaitu :

1. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota.

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 218 ayat (1) huruf b disebutkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dan Pasal 222 ayat (2) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten dan kota dikoordinasikan oleh Gubernur.
3. Agar pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur lebih mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal, perlu disusun Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota.

Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Peraturan Daerah kabupaten dan kota di Provinsi DIY tahun 2006 berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2006 sebagai berikut :

1. Klarifikasi terhadap Peraturan Daerah kabupaten dan kota dikoordinasikan oleh Gubernur dalam hal ini Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY.
2. Gubernur menyampaikan hasil klarifikasi kepada kabupaten dan kota untuk ditindaklanjuti dengan penyempurnaan Produk Hukum.
3. Hasil klarifikasi Produk Hukum oleh Gubernur dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri yang membidangi.
4. Produk Hukum yang sudah ditetapkan oleh Bupati/Walikota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dilakukan klarifikasi.

5. Untuk melakukan klarifikasi Gubernur membentuk Tim Pengkajian Produk Hukum yang anggotanya disesuaikan dengan kebutuhan.
6. Tim Pengkajian melakukan klarifikasi terhadap Produk Hukum kabupaten dan kota kemudian menyusun konsep hasil klarifikasi.
7. Konsep hasil klarifikasi dapat dikoordinasikan oleh Tim Pengkajian dengan Instansi teknis kabupten dan kota.
8. Hasil klarifikasi menjadi bahan pertimbangan Gubernur dalam menyusun Rekomendasi.
9. Rekomendasi disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Bupati/Walikota dan DPRD kabupaten dan kota.
10. Hasil klarifikasi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan.
11. Dalam hal Produk Hukum yang telah diklarifikasi tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat maka Menteri Dalam Negeri membatalkan Produk Hukum dimaksud.
12. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan keputusan pembatalan tentang Pembatalan Produk Hukum tersebut, maka Produk Hukum dimaksud dinyatakan berlaku.
13. Gubernur melakukan monitoring terhadap Produk Hukum yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.
14. Dalam hal Produk Hukum yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, tidak dihentikan pelaksanaannya dalam jangka waktu 7 (tujuh)

hari sejak diterima putusan pembatalan oleh Bupati/Walikota kemudian DPRD bersama-sama Bupati/Walikota tidak segera mencabut Produk Hukumnya maka Gubernur dapat melakukan teguran secara tertulis.

15. Dalam hal teguran tertulis tidak diindahkan, Gubernur dapat mengumumkan kepada masyarakat mengenai pembatalan Produk Hukum.
16. Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan atas pembatalan kepada Mahkamah Agung disertai alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.
17. Apabila keberatan atas pembatalan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Keputusan Pembatalan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
18. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Keputusan Pembatalan tentang Pembatalan Produk Hukum kabupaten dan kota paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Produk Hukum tersebut, maka Produk Hukum dimaksud dinyatakan berlaku.
19. Gubernur menyampaikan hasil pengawasan Produk Hukum kabupaten dan kota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri secara berkala.

C. Tindak Lanjut dari Hasil Kajian terhadap Peraturan daerah Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Provinsi DIY

Pemerintah Daerah melakukan kegiatan telaahan dan pengkajian Produk Hukum kabupaten dan kota dengan maksud yaitu melaksanakan klarifikasi

terhadap Produk Hukum kabupaten dan kota se Provinsi DIY agar Produk Hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan tujuannya yaitu terklarifikasinya Produk Hukum kabupaten dan kota se Provinsi DIY dan termonitornya Produk Hukum yang dikeluarkan kabupaten dan kota se Provinsi DIY.

Pelaksanaan kegiatan telaahan dan pengkajian Produk Hukum kabupaten dan kota yaitu :

1. Menginventarisir Produk Hukum pusat sebagai telaahan.
2. Menginventarisir dan menyediakan Produk Hukum kabupaten dan kota sebagai bahan telaahan.
3. Menelaah Produk Hukum pusat dalam rangka Pengkajian dan telaahan Produk Hukum kabupaten dan kota.
4. Menelaah Produk Hukum kabupaten dan kota dalam rangka pengawasan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur.
5. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait tingkat provinsi.
6. Melaksanakan koordinasi timbal balik antara provinsi dengan kabupaten dan kota dalam rangka persamaan persepsi/ Klarifikasi terhadap Produk Hukum kabupaten dan kota.
7. Melaksanakan monitoring terhadap Produk Hukum kabupaten dan kota.
8. Menyusun laporan hasil pengawasan terhadap Produk Hukum kabupaten dan kota kepda Pemerintah Pusat.

9. Menyampaikan hasil klarifikasi kepada Bupati/ Walikota untuk ditindaklanjuti atau sebagai bahan penyempurnaan Produk Hukum.
10. Melaksanakan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah Pusat.

Hasil Klarifikasi Produk Hukum kabupaten dan kota yang telah dilakukan dalam rangka pengawasan adalah sebagai berikut :

a. Klarifikasi terhadap Perda Kota Yogyakarta No.2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan.

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinasi antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan pencermatan terhadap Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan dengan hasil sebagai berikut:

1. Pencermatan Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan sudah sesuai dengan kewenangan Kota Yogyakarta.
2. Pencermatan terhadap materi teknis:

- a. Pasal 6 ayat (1) sebelum mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin, pemohon izin “wajib melampirkan dokumen pengelolaan lingkungan hidup yang telah disahkan oleh instansi teknis dan seterusnya”.
- b. Pasal 6 ayat (3) jenis dokumen untuk mengelola lingkungan hidup, perlu ditambah sehingga menjadi “jenis dokumen dan jenis kegiatan”.
Hal tersebut perlu diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta.

3. Koreksi dan penyempurnaan penulisan :

Pada Mengingat :

- a. Nomor urut 4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditambah “sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 8 Tahun 2005”.
- b. Ditambah:
 - Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan.

4. Saran

Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005, pada Pasal 7 ayat (4) menyebutkan bahwa bentuk dan isi formulir permohonan ijin ditetapkan dengan Peraturan walikota, hal tersebut wajib memperhatikan:

- a. Sebagai upaya pengendalian pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, kewajiban-kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup, kewajiban-kewajiban pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup seperti yang termuat dalam dokumen RKL-RPL.

UKL-UPL atau bentuk dokumen pengelolaan lingkungan hidup lainnya secara kongkrit tertuan dalam Peraturan Walikota.

- b. Persyaratan baku mutu limbah cair sebagaimana yang diatur dalam:
- Pasal 7 Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-51/Men LH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Industri.
 - Pasal 9 Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-52/Men LH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Hotel.
 - Demikian untuk menjadikan maklum.

b. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kota Yogyakarta No.7 Tahun 2006 tentang Perubahan Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah-Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinaso antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan klarifikasi terhadap Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2006 tentang Perubahan Ketentuan Pidana dalam Peraturan daerah-Peraturan daerah Kota Yogyakarta sebagaimana terlampir dengan hasil bahwa:

Perubahan ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2006 terhadap 32 (tiga puluh dua) buah Perda yang ditetapkan pada tahun sebagai berikut:

- a. Tahun 1960 sebanyak 1 (satu) Perda.
- b. Tahun 1968 sebanyak 1 (satu) Perda.
- c. Tahun 1988 sebanyak 3 (tiga) Perda.
- d. Tahun 1991 sebanyak 2 (dua) Perda.
- e. Tahun 1995 sebanyak 1 (satu) Perda.
- f. Tahun 1996 sebanyak 1 (satu) Perda.
- g. Tahun 1998 sebanyak 2 (dua) Perda.
- h. Tahun 1999 sebanyak 1 (satu) Perda.
- i. Tahun 2000 sebanyak 4 (empat) Perda.
- j. Tahun 2001 sebanyak 3 (tiga) Perda.
- k. Tahun 2002 sebanyak 12 (dua belas) Perda.
- l. Tahun 2003 sebanyak 1 (satu) Perda.

Dengan sanksi pidana berupa pelanggaran terhadap:

1. Retribusi dengan ancaman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), hal tersebut sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 143 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah).
2. Pajak dengan ancaman pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumla pajak terutang, hal tersebut sesuai dengan :
 - 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah Jo undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, pada pasal 3 ayat (4) menyebutkan bahwa besarnya pokok pajak dihitung dengan mengalikan tariff pajak dengan dasar pengenaan pajak.
 - 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 143 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

c. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Bantul No.7.08 Th.2005 dan no.1 Th.2006

Berdasarkan Undang-undang Nomor Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinaso antar susunan pemerintahan.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan klarifikasi terhadap 3 (tiga) Perda Kabupaten Bantul sebagai berikut :

Perda Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Di Kabupaten Bantul

Perda Kabupaten Bantul Nomor 08 Tahun 2005 tentang Kemitraan Daerah

Perda Kabupaten Bantul Nomor 01 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Bantul.

Hasil Klarifikasi sebagai berikut:

1.Pencermatan kewenangan:

Terhadap 3 (tiga) Perda Kabupaten Bantul tersebut sudah sesuai dengan kewenangan Bantul.

2. Pencermatan terhadap materi teknis:

a. Perda Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

1. Pasal 7 huruf b berkaitan dengan Pasal 5 mekanisme yang diciptakan tidak hanya dalam “perumusan dan penetapan kebijakan publik” seharusnya juga pada tataran “pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik”.
2. Pasal 9 ayat (1) pernyataan pembuat kebijakan publik harus mengumumkan peran serta public dalam proses “perumusan dan penetapan kebijakan publik”, seharusnya juga pada tataran “pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik”.
3. Pasal 11 ayat (1) huruf c, adanya pengenaan biaya yang tidak wajar, hal tersebut substansiyadi luar Perda.

b. Perda Kabupaten Bantul Nomor 08 Tahun 2005 tentang Kemitraan Daerah.

- 1) Pasal 1 angka 6, pernyataan “kemitraan” menjadi “Kemitraan Daerah”
- 2) Pasal 7 huruf d. Bupati dapat menunjuk seorang pejabat yang bertindak untuk dan atas nama Bupati mewakili Pemerintah Daerah duduk dalam jabatan komisaris. Hal tersebut dibatasi oleh PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri, pada Pasal 3 ayat (1) huruf q menyebutkan antara lain “Pegawai Negeri dilarang melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi maupun sambilan menjadi Direksi, Pimpinan atau Komisaris

Perusahaan Swasta bagi yang berpangkat Gol.IV a keatas atau yang memangku jabatan Eselon 1.

c. Perda Kabupaten bantul Nomor 01 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Bantul.

Pasal 20 ayat (4) pernyataan besarnya tunjangan perumahan ditetapkan dengan Keputusan Bupati”, perlu menyesuaikan dengan PP Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, Pasal 20 ayat (4) pernyataan “besarnya tunjangan perumahan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”.

3.Koreksi dan penyempurnaan penulisan:

a.Perda Kabupaten Bantul Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

1.Pada mengingat, peraturan perundang-undangan yang tidak berkaitan dengan substansi materi Perda tidak perlu dimasukkan yaitu:

- a. Angka 3, Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- b. Angka 11.Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- c. Angka 18.PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD

d. Angka 19, PP Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD

2. Pada Penjelasan, Pasal 4 baris ke 7 kata "bawha" yang betul "bahwa".

b. Perda Kabupaten Bantul Nomor 08 Tahun 2005 tentang Kemitraan Daerah

1. Pada Mengingat:

a. angka 4, Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13, yang betul Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13.

b. Perlu ditambah angka 6 baru yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Perjanjian Internasional.

c. Angka 6 lama menjadi angka 7 baru.

d. Perlu ditambah angka 8 baru yaitu Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

e. Angka 7 menjadi angka 9 dan angka 9 dan angka selanjutnya menyesuaikan.

f. Angka 7 lama Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004.

2. Pasal 5 huruf d, angka 2,4,5, dan 6 pernyataan Hak Guna Bangunan (HGU) yang betul Hak Guna Bangunan (HGB)

c. Perda Kabupaten Bantul nomor 01 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Bantul pada Pasal 1:

- 3) Angka 11, Tata tempat adalah aturan mengenai urusan tempat bagi pejabat Negara dan seterusnya, yang betul Tata tempat adalah aturan mengenai urutan tempat bagi pejabat Negara dan seterusnya.
- 4) Angka 16, pernyataan sehubungan dengan kedudukannya sebagai ketua wakil ketua dan seterusnya, yang betul sehubungan dengan kedudukannya sebagai ketua atau wakil ketua dan seterusnya.

d. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kab.Bantul No.10, 11, 12, dan 13

Tahun 2005

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinasi antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan telaahan dan pengkajian terhadap 4 (empat) buah Perda kabupaten bantul sebagai berikut:

1. Perda kabupaten Perda kabupaten bantul Nomor 10 Tahun 2005 tentang Perizinan Angkutan di Kabupaten Bantul.
2. Perda kabupaten Perda kabupaten bantul Nomor 11 Tahun 2005 tentang Retribusi Perizinan Angkutan di Kabupaten Bantul.

3. Perda kabupaten Perda kabupaten bantul Nomor 12 Tahun 2005 tentang Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor.
4. Perda kabupaten Perda kabupaten bantul Nomor 13 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor.

Hasil telaahan dan pengkajian ke-4 (empat) perda Kabupaten Bantul tersebut terhadap hasil evaluasi rancangan perda yang dilaksanakan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dituangkan dalam Surat Gubernur DIY Nomor 188.342/3778, tanggal 31 Oktober 2005, Perihal Hasil Evaluasi terhadap RAPERDA Kabupaten Bantul Tahun 2005 sebagai berikut:

1. Terhadap 3 (tiga) Perda Kabupaten Bantul yaitu:
 - a) Perda Kabupaten Bantul Nomor 10 Tahun 2005 tentang Perizinan Angkutan di Kabupaten Bantul.
 - b) Perda Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2005 tentang Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor.
 - c) Perda Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Usaha Bengkel Perawatan Kendaraan Bermotor sudah sesuai dengan Hasil Evaluasi Gubernur dimaksud.
2. Perda Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2005 tentang Retribusi Perizinan Angkutan-Angkutan di Kabupaten Bantul, pada substansi materi pasal 9 huruf b dan c tidak sesuai atau tidak menindaklanjuti Hasil Evaluasi Gubernur dimaksud.

e. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Bantul Nomor 3,4 dan 5 Tahun 2005

Menindaklanjuti Surat Bupati Bantul Nomor 188.342/3735, tanggal 8 September 2006 Perihal Pengiriman Peraturan Daerah Kabupaten Bantul bersama ini kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kabupaten Bantul telah mengirim 3 (tiga) Rancangan Perda Kabupaten Bantul tahun 2006 kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang :
 - a. Izin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi di Kabupaten Bantul.
 - b. Retribusi Izin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi Kabupaten Bantul.
 - c. Retribusi Pemanfaatan Fasilitas Latihan Kerja pada Balai Latihan Kerja Kabupaten Bantul.
2. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta telah melaksanakan Evaluasi terhadap ke-3 (tiga) Rancangan Perda tersebut angka 1 dengan hasil evaluasi tertuang dalam Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 188.342/2021, tanggal 31 Mei 2006 yang dikirim kepada Bupati Bantul dan Nomor 188.342/2088, tanggal 6 Juni 2006 yang dikirim kepada Menteri Dalam Negeri.
3. Hasil Evaluasi Gubernur tersebut diatas tidak ditindak lanjuti oleh Kabupaten Bantul sampai dengan ditetapkannya Perda yang meliputi :

- a. Perda Kabupaten Bantul Nomor 3 Tahun 2006 tentang Izin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi di Kabupaten Bantul.
- b. Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2006 tentang Retribusi Izin Pembuatan Bangunan di Daerah Jaringan Irigasi di Kabupaten Bantul.
- c. Perda Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Pemanfaatan Fasilitas Latihan Kerja pada Balai Latihan Kerja Kabupaten Bantul.

f. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3,4,5 Tahun 2006 dan Nomor 5 Tahun 2005

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinasi antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan Pencermatan dan Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Gunungkidul sebagai berikut :

1. Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
2. Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 4 tahun 2006 tentang Retribusi Tempat Khusus Parkir.
3. Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 tahun 2006 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2002 tentang Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan, dan pembelian Ternak di Kabupaten Gunungkidul.
4. Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 tahun 2005 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2002 tentang Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan, dan pembelian Ternak di Kabupaten Gunungkidul.

Hasil Pencermatan dan Klarifikasi adalah:

1. Terhadap Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3,4, dan 5 tahun 2006 sudah sesuai dengan Hasil Evaluasi Rancangan Perda yang dilaksanakan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dituangkan dalam Surat Gubernur DIY Nomor 188.342/4309, tanggal 22 Desember 2005, perihal Laporan Hasil Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten Gunungkidul tentang Retribusi.
2. Substansi materi yang diatur dalam Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2005 yang ditetapkan tanggal 28 November 2005 sama dengan

substansi materi Perda Kabupaten Gunungkidul nomor 5 Tahun 2006 yang ditetapkan tanggal 1 Mei tahun 2006 yaitu mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Daerah kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2002 tentang Izin Pemilikan, Retribusi Izin Penjualan dan Pembelian Ternak di Kabupaten Gunungkidul, sehingga Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 tahun 2005 batal demi hukum.

Saran:

Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2006 perlu memuat Ketentuan Pencabutan Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2005.

g. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Sleman Nomor 2 tahun 2006

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinasi antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan Penceramatan terhadap Perda Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik dengan hasil sebagai berikut :

1. Perda Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2006 dimaksud sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pasal 6 ayat (1) huruf a, penunjukan “pasal 5” yang betul ”pasal 5 ayat (2)”.
3. Pasal 8 ayat (2), penunjukan “ayat (2)” yang betul “ayat (1)”

h. Hasil Klarifikasi terhadap Perda Kabupaten Sleman Nomor 7 dan 8 Tahun 2005

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada:

Pasal 217 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinaso antar susunan pemerintahan.

Ayat (2) menyebutkan bahwa koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat Nasional, Regional atau Propinsi.

Pasal 222 ayat (2) menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Telah dilaksanakan Penceramatan terhadap 2 (dua) buah Perda Kabupaten Sleman sebagai berikut:

1. Perda Kabupaten Sleman Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Sleman tahun 2006-2025 .
2. Perda Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaen Sleman.

Hasil Pencermatan terhadap 2 (dua) Perda Kabupaten Sleman sebagai berikut :

1. Pencermatan kewenangan

Kedua Perda tersebut sudah sesuai dengan Kewenangan Kabupaten Sleman.

2. Pencermatan terhadap materi teknis

Substansi materi kedua Perda tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Koreksi dan penyempurnaan penulisan

Perda Kabupaten Sleman Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Sleman Tahun 2006-2025.

Mengingat:

Angka tiga, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 tahun 2005.

Dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Perda dan Perda, Pemerintah Provinsi Yogyakarta dalam hal ini Gubernur melakukan dengan 2 (dua) cara;

3. 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.
4. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, 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 dengan mekanisme yang berlaku.¹⁰⁶

Dari hasil laporan Klarifikasi tersebut dapat kita ketahui bahwa terdapat beberapa Perda yang dilakukan pembetulan dalam hal kata-kata yang kurang sesuai dalam pasal perda-perda tersebut sebagai suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur Yogyakarta terhadap Perda kabupaten Sleman, Bantul, Gunungkidul dan Kota Yogyakarta. Hal tersebut dimaksudkan agar suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya dan tidak menimbulkan kerancuan makna dalam intrepertasi pada saat diberlakukannya perda tersebut.

¹⁰⁶ Ibid; hlm.266

Dalam hal pengawasan, Gubernur Yogyakarta sebagai pemegang wewenang pengawasan pada tahun 2006 tidak pernah membatalkan perda-perda yang telah masuk baik dari Kabupaten Sleman, Bantul, Gunungkidul, San Kota Yogyakarta.

Terdapat beberapa fungsi pengawasan Gubernur terhadap Perda Kabupaten dan Kota yaitu:

1. Agar terdapat kepastian hukum
2. Agar peraturan yang tingkatnya lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Adanya persamaan persepsi terhadap Provinsi dengan Kabupaten dan Kota.¹⁰⁷

Dalam Pelaksanaan pengawasan terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh Gubernur Yogyakarta terdapat beberapa kendala yakni:

1. Tidak adanya kesepakatan hasil pengawasan oleh pemerintah kabupaten dan kota terhadap provinsi, karena wewenang untuk melaksanakan pengawasan dilakukan secara sepihak oleh Gubernur.
2. Kurangnya Sumber Daya Manusia sehingga dalam pelaksanaan masih kurang efektif dan efisien karena begitu banyaknya perda yang dibuat oleh pemerintah kabupaten dan kota serta disamping itu limit waktu yang diberikan hanya satu minggu. Akibatnya, masih banyak perda yang belum dapat dilakukan pengawasan oleh Gubernur Yogyakarta.
3. Tidak tersedianya peraturan yang jelas sebagai acuan dalam pelaksanaan pengawasan sehingga menghambat dalam proses pelaksanaannya.

¹⁰⁷ Wawancara dengan Ibu Siti Aminah, SH pada Bulan Juni 2007 di Bagian Bagian Pengawasan produk hukum Kabupaten dan kota, Sekretariat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa telah dilaksanakan pengawasan oleh Gubernur Yogyakarta terhadap perda-perda yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Sleman, Bantul, dan Gunungkidul dan Kota Yogyakarta pada Tahun 2006. Adapun pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Gubernur dalam hal ini Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY. Gubernur menyampaikan hasil klarifikasi 19 (sembilan belas) perda kepada kabupaten dan kota untuk ditindaklanjuti dengan penyempurnaan Produk Hukum. Hasil klarifikasi Produk Hukum oleh Gubernur dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri yang membidangi.
2. Tindak lanjut dari hasil kajian terhadap Perda Kabupaten dan Kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi DIY yakni memberikan klarifikasi terhadap perda-perda tersebut agar dirubah sesuai hasil kajian yang telah dilakukan. Bentuk kajian tersebut adalah berupa saran untuk merubah beberapa kata dalam pasal di dalamnya agar peraturan tersebut dapat berjalan sesuai dengan maksud dibuatnya peraturan tersebut.

B. Saran-saran

1. Waktu dalam proses untuk mengkaji produk hukum perlu ditambah atau disesuaikan dengan kebutuhan supaya efisien dan efektif serta terjadi kepastian hukum.
2. Pemerintah kabupaten dan kota memberikan peran aktif kepada masyarakat dengan cara publikasi perda kabupaten dan kota di Provinsi DIY agar tujuan perda dalam pengaturan daerah diketahui dan dapat dilaksanakan dengan baik di daerah masing-masing karena kebutuhan tiap-tiap daerah berbeda.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Andi A Malaranggeng Dkk. 2001. *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf, Malang.
- Arturo. 1987. *Pengembangan Kelembagaan*, Lembaga Penelitian Pendidikan dan Perencanaan Ekonomi dan Sosial, Jakarta.
- Ateng Syafrudin. 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Cet. Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- _____. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Ketiga, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Bambang Yudoyono. 2003. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- B.N Marbun. 1994. *DPRD Pertumbuhan Masalah dan Masa depannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2002. *Pemerintahan Daerah Indonesia Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Dahlan Thaib. 1999. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta.
- _____. 2000. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin. 2003. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Eaton Joseph W. 1996. *Pembangunan lembaga dan Pembangunan Nasional*, Alih Bahasa Pandan Guritno, Universitas Indonesia (UI Pers), Jakarta.
- Joeniarto. 1991. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta.
- Josef Riwo Kaho. 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaannya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran Dan Pelaksanaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Masri Singarimbun. 1995. *Metode Penelitian Survey*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad Syamsi. 1988. *Organisasi Pemerintah Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung.
- Rozali Abdullah. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sarundajang. 2003. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah dan Upaya dalam Mengatasi Kegagalannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, ctk.Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soenyono. 2001. *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Bigraf Publishing kerjasama dengan UMM, Yogyakarta.
- Sondang Siagian. 1995. *Teori Pengembangan Organisasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sutarto. 1978. *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Jakarta.
- Syaukani et. al. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Offset kerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintah, cetakan kelima, Yogyakarta.

B. Jurnal dan Surat Kabar

- Ni'matul Huda, *Tarik Menarik Bentuk Negara Kesatuan dengan Negara Federal dan Tantangan Indonesip pada Masa Datang*, Jurnal Magister Hukum UII, Vol 1, No 1, September 1999
- Samsul Wahidin, *Kepala Daerah dalam Perspektif Pemerintah Daerah*, Jurnal Magister Hukum UII Yogyakarta, Vol 2, No 2, Juni 2000
- Sudi Fahmi, *Beberapa Masalah Muatan Materi UU No. 22 Tahun 1999 dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum UII, edisi no,16 Vol.8, Maret 2001

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2006 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota

D. Wawancara (*Interview*)

Wawancara dengan Ibu Siti Aminah, S.H , Kepala Bagian Pengawasan Produk Hukum Kabupaten dan Kota , Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tanggal 23 Maret 2007 dan pukul 11.00 WIB di Kantor Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

