

PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH¹

Oleh:
Irsan
Meria Utama
Iza Rumesten RS

Abstrak:

Penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu hal yang harus didukung sebagai upaya menghindari sistem pemerintahan yang sewenang-wenang. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga formal yang menampung aspirasi masyarakat. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pengawasan politik yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memainkan peranan sebagai "public services watch" bagi pelaksanaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang mengawasi peraturan daerah dan keputusan pemerintah daerah dimaksudkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah serta peraturan pemerintah daerah.

Kata kunci: fungsi pengawasan, implementasi, peraturan daerah

A. Latar Belakang

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif merupakan suatu keharusan.² Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-undang ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai "tradisi

¹ Tulisan ini adalah hasil penelitian yang dibiayai dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran(DIPA) Unsri No. 0700/023-04.2.16/2012 tanggal 9 Desember 2011 Sesuai Dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Kegiatan Pekerjaan Penelitian Dosen Muda Sateks Unsri No: 168.b/UN9.3.1/PL/2012.

²Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus Media Cet, ke-2, Bandung, hlm. 93.

Politik menuju demokrasi”³ karena konstitusi negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.⁴

Menurut Montesquieu dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan:

1. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen)
2. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet)
3. Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan di bawahnya).⁵

Jhon Locke memisahkan ketiga lembaga atas dasar pemikiran bahwa ketiganya merupakan hak paling asasi setiap warga masyarakat dalam hidup bernegara, sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia tak lain merupakan pengakuan terhadap etika politik yang berorientasi pada hak-hak warga masyarakatnya.⁶

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi menerima pengaduan dan memfasilitasi penyelesaian. Namun tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan

³Satya Arinanto, 2007, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia*, Pusat Studi Hukum FH UI, Jakarta, hlm. 97.

⁴Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media Cet ke-2, Bandung, hlm. 247.

⁵C.S.T. Kansil dan Christine S.T, 1997, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 76.

⁶Aimin Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 2.

Rakyat Daerah tersebut tidak dapat terwujud yang pada akhirnya berujung pada penurunan citra terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah itu, sementara justru dalam upaya menjalankan peraturan daerah itulah terjadi benturan kepentingan antara rakyat dengan pemerintah atau dengan penguasa.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2 disebutkan: pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁷

Berdasarkan fungsi legislasi, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama Bupati/Walikota. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diartikan yaitu; peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya

⁷Pasal 1 poin (4), Undang-Undang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004. Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004.

disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kerangka dasar pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁸ walaupun tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah secara gamblang mengatur mekanisme pengawasan, hampir semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pengawasan seringkali masuk pada aspek yang sangat teknis. Misalnya “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pembangunan gedung atau fasilitas infrastruktur lain. Pengawasan seperti ini telah menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dengan pemerintah daerah.”⁹

Penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut suatu hal yang harus didukung dalam penataan ilmu pemerintahan masa kini, sebagaimana upaya dalam menghindari sistem pemerintahan yang memberi tekanan kekuasaan. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga formal yang menampung aspirasi masyarakat, jika dikaitkan dengan *good governance* sebagaimana dikemukakan oleh *World Bank* maupun UNDP, terdapat tiga domain yang berperan di dalamnya yaitu domain sektor publik (*public sector*), sektor swasta (*private sector*) dan sektor masyarakat (*society*). Ketiga sektor tersebut masing-masing berada pada posisi yang sejajar hanya berbeda fungsinya. Sektor publik menjalankan fungsi regulasi, fasilitas dan pengawasan, sedangkan sektor

⁸Agung Djojosekarto, 2004, *Dinamika dan Kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stiftung, Jakarta, hlm. 235.

⁹ Agung Djojosekarto, *Ibid*, hlm. 235.

swasta menjadi motor penggerak kemajuan ekonomi, sektor masyarakat berperan memberi kontribusi masukan dan menerima hasil.¹⁰

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pengawasan politik yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memainkan peranan sebagai “*public services watch*”¹¹ bagi pelaksanaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang mengawasi peraturan daerah dan keputusan pemerintah daerah dimaksudkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah serta peraturan pemerintah daerah. Setelah peraturan daerah itu dibuat bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih perlu mengawasi atas berlakunya peraturan daerah tersebut, karena pengawasan adalah merupakan salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kesinambungan pemerintahan daerah, sehingga peraturan daerah dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan dalam penelitian hukum ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaiamankah kedudukan hukum peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ?

¹⁰ Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, hlm. 107.

¹¹ Usaid, LGSP, 2007, *Membina Hubungan Dengan Konstituen*, hlm. 36.

2. Bagaimanakah penerapan pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap peraturan daerah di Kota Palembang?

B. Pembahasan

1. Kedudukan Perda dalam Sistem Perundang-undangan

Peraturan daerah seharusnya menjadi instrumen hukum yang penting untuk menterjemahkan esensi otonomi agar aplikatif di masyarakat. Oleh karena itu pembentukan Perda menjadi sangat urgen untuk dilakukan agar esensi desentralisasi tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat. Untuk tidak menimbulkan Perda yang bermasalah sangat diperlukan adanya langkah-langkah yang strategis dalam membentuk Perda yang memiliki kejelasan muatan dan kepastian berlaku di masyarakat sehingga Perda tersebut akuntabel.

Ketentuan baru hasil amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa dengan diberikannya otonomi seluas-luasnya daerah dapat menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya. Ketentuan ini merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk menjabarkan urusan-urusan daerah tidak hanya dalam bentuk hukum peraturan daerah tetapi dapat dalam bentuk peraturan/keputusan lainnya. Untuk tidak menimbulkan kebingungan bagi daerah dalam menentukan pilihan jenis dan bentuk produk hukum daerah yang akan digunakan untuk menjabarkan otonomi dan tugas pembantuan, Mendagri mengeluarkan kebijakan yang bersifat diskresi, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah merupakan pijakan yuridis produk hukum daerah yang menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-Produk Hukum Daerah yang tidak

sesuai lagi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 2 Permendagri No 15 Tahun 2006 tersebut dijelaskan Jenis Produk Hukum Daerah terdiri atas :

a. Peraturan Daerah;

Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Peraturan Kepala Daerah;

Peraturan Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan sifatnya mengatur. Adapun yang menjadi ciri-cirinya yakni materinya bersifat mengatur, dituangkan dalam bab-bab dan pasal-pasal dengan menggunakan angka bulat dan ditandatangani oleh Kepala Daerah.

c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;

Peraturan Bersama Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh dua atau lebih Kepala Daerah untuk mengatur suatu urusan yang menyangkut kepentingan bersama. Adapun

yang menjadi ciri-cirinya yakni: (a.) isinya bersifat mengatur; (b) menggunakan nomor angka bulat; (c) masa berlakunya lama; (d) setelah tulisan "Menetapkan" menggunakan judul; (e) materi dituangkan dalam bentuk pasal-pasal; (f) ditandatangani bersama oleh Kepala Daerah yang melakukan kerjasama; dan (g) tidak memakai tembusan.

d. Keputusan Kepala Daerah;

Keputusan Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan sifatnya penetapan. Ciri-ciri materi yang bersifat penetapan, dituangkan dalam diktum PERTAMA, KEDUA dan seterusnya, dan penandatanganannya dapat didelegasikan kepada pimpinan Perangkat Daerah.

e. Instruksi Kepala Daerah.

Instruksi Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berisikan perintah dari atasan kepada bawahan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Ciri-Cirinya : (a) Berisi petunjuk teknis; (b) Masa berlakunya lama; (c) Setelah menetapkan tidak memakai judul; (d) Menggunakan nomor bulat; (e) Materi dituangkan dalam bentuk diktum tulisan kepada : , unfuk,; Pertama : , kedua : , dst,; dan (0 Dapat menggunakan tulisan "Memperhatikan" setelah tulisan "mengingat".

Dalam Permendagri No 15 Tahun 2006 termasuk Lampirannya hanya disebutkan perihal teknik penyusunan (sistematika) bentuk produk hukum daerah

sebagaimana tersebut di atas. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk menciptakan keseragaman bentuk atau format peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan tingkat pusat maupun peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Selain aspek teknik, aspek lain yang tidak kalah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah mekanisme penentuan substansi. Dalam praktik ada kalanya teknis benar tetapi substansi tidak tepat, sehingga peraturan daerah tersebut tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu dalam setiap kali penyusunan produk hukum daerah harus memiliki pokok-pokok pikiran yang memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai latar belakang pembuatannya.

Aspek filosofis mengandung makna bahwa Produk hukum Daerah yang dibuat haruslah berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem, dan supremasi hukum. Sedangkan Aspek Sosiologis berarti Produk Hukum Daerah yang dibuat muncul dari harapan, aspirasi dan sesuai dengan konteks kebutuhan sosial masyarakat setempat. Adapun Aspek Yuridis dimaksudkan bahwa Produk Hukum Daerah yang dibuat menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti yang sangat strategis dalam mengimplementasikan isi otonomi daerah. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didefinisikan perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah, yang ditempatkan dalam hirarki berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
2. Undang-Undang/Perpu
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah provinsi
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang/Perpu, PP dan Perpres. Dilihat dari segi pembentukannya Perda mirip dengan UU, karena dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan kepala daerah, oleh karena itu dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara UU dengan Perda hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. UU berlaku secara nasional, sedangkan perda hanya dalam wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan.

UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pemerintahan daerah secara menyeluruh termasuk tentang pembentukan Perda. Jika disandingkan muatan pengaturan ini dapat bergesekan dengan ketentuan yang termuat dalam UU No. 12 Tahun 2011, salah satunya adalah terkait dengan pengaturan materi muatan Perda. Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 rumusan materi muatan perda dipersempit menjadi:

- a. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- c. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sementara itu menurut UU No. 12 Tahun 2011 cakupan materi muatan perda lebih luas meliputi:

- a. Materi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Materi yang menampung kondisi khusus daerah.
- c. Materi yang menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjabaran yang dimaksud tidak berarti perda langsung menjabarkan muatan UUD karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang telah dihirarkikan memiliki batasan materi muatannya masing-masing.

Landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan adalah UUD, akan tetapi untuk pelaksanaan lebih lanjut muatan UUD hanya diperintahkan dalam bentuk UU. Materi muatan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945), sedangkan materi muatan Perpres adalah materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP. Dengan batasan materi muatan ini berarti peraturan perundang

undangan lebih tinggi yang dapat dilaksanakan dengan perda secara hirarkis meliputi: UU, PP dan/atau Peraturan Presiden, termasuk Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kedudukan Perda hanya berlaku sebatas wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Untuk itu kedudukan Perda harus mencerminkan sebagai sub sistem perundang-undangan nasional. Sebagai negara yang menganut sistem hirarkisitas peraturan perundang-undangan, kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari hirarki yang ada. Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan dengan ketentuan :

- a. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

UU juga menentukan 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. Pembentukan secara teknis Perda juga

terumuskan dalam lampiran UU. Ketentuan ini jauh lebih baik dari pengaturan sebelumnya, tapi dalam era berlakunya tetap menimbulkan masalah karena kuantitas pembatalan Perda masih terus bertambah.

Pemerintah Daerah belum memahami persis keberadaan Perda dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pada prinsipnya fungsi Perda Provinsi adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah di tingkat provinsi dan tugas pembantuan (*medebewind*) serta dekonsentrasi dalam rangka mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selain itu fungsi Perda Provinsi juga untuk menyelenggarakan ketentuan tentang fungsi anggaran dari DPRD Provinsi dalam rangka menetapkan APBD, Perubahan dan Perhitungan APBD, dan pengelolaan keuangan daerah Provinsi sesuai dengan Pasal 19 ayat (3) dan Pasal 23 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah¹². Dengan adanya ketentuan lingkup pengaturan Perda seharusnya Perda yang diterbitkan daerah akan terhindar dari masalah. Namun persoalannya pembatasan dalam PP tersebut tidak sejalan dengan maksud pemberian otonomi seluas-luasnya, karena pada akhirnya kewenangan yang dapat diatur daerah berupa residu pusat.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7. Undang-undang ini memisahkan dengan tegas antara peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, hal

¹² Machmud Aziz, S.H., MH, Peraturan Perundang-undangan, Makalah ini disampaikan dihadapan para peserta Bimbingan Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, diselenggarakan oleh Australian Legal Resources International (ALRI) bekerja sama dengan Departemen Kehakiman dan HAM dan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, Palu, 3-5 Juni 2002.

ini bermakna bahwa peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota harus mengacu atau berpedoman pada peraturan daerah provinsi.

2. Penerapan Pengawasan DPRD terhadap peraturan daerah

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 melakukan perubahan secara fundamental terhadap proses pembentukan perda dari yang semula tanpa kejelasan ketentuan pengawasan Pusat, menjadi lebih jelas dan terkendali.

Sebagai bentuk penegasan bahwa Pemerintahan Daerah sub sistem pemerintahan nasional, PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menggantikan PP No.20 Tahun 2001, mengatur secara detil mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah. Pengertian pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih diperjelas yaitu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan pengawasan yang dimaksudkan adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah ini sebagai bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya ditujukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif, salah satu peran dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan oleh legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi kebijakan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal .

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD)

terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah,Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPRD diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo¹³ ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian,dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kreteria yang ada.

¹³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002, hlm. 219.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah terdapat dalam pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatakan : Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.¹⁴ Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.¹⁵

Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya "*check and balances*", ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan misi tak percaya. Hal ini berarti fungsi pengawasan DPRD tidak profesional. Kewenangan DPRD untuk mengawasi pelaksanaan perda hanya disebutkan dalam Undang-

¹⁴ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta, 2004, hlm.73.

¹⁵ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005. hlm. 147.

Undang No.32 tahun 2004 pasal 42 huruf c tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkanya, akhirnya fungsi pengawasan seringkali menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah sampai ke urusan pemerintahan desa;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Sedangkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :

- a. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. pendidikan dan pelatihan; dan
- e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara berjenjang di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur dan untuk pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada camat. Untuk koordinasi terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan pada tingkat nasional, regional, provinsi,

kabupaten/kota, dan desa secara berkala. Urusan yang diawasi tersebut mencakup urusan bersifat wajib, pilihan serta urusan pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tidak menggunakan istilah pengawasan preventif atau represif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana UU sebelumnya. Kedua UU ini dibangun dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sehingga menghindar sedemikian rupa penggunaan istilah-istilah yang dapat mengaburkan makna tersebut. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pengertian kedua pengawasan tersebut diterapkan untuk pembentukan kebijakan daerah, hanya saja digunakan istilah yang berbeda. Untuk pengawasan preventif disebut dengan “evaluasi” sedangkan pengawasan represif diistilahkan dengan “klarifikasi”.

Evaluasi ditujukan pada kebijakan daerah dengan muatan tertentu yakni Ranperda APBD, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD, Ranperda pajak daerah, Ranperda retribusi daerah dan Ranperda rencana tata ruang. Sebelum rancangan tersebut ditetapkan untuk diberlakukan maka paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disampaikan ke Pemerintah secara berjenjang. Menteri melakukan evaluasi untuk tingkat Provinsi, sedangkan Gubernur melakukan evaluasi untuk tingkat kabupaten/kota. Evaluasi dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari kerja. Jangka waktu yang telah ditentukan ini seringkali tidak dapat ditepati sehingga dalam praktik dapat menimbulkan efek ketidakstabilan,

karena Pemerintah Daerah belum dapat menerapkan kebijakan tersebut sebelum hasil evaluasi disampaikan kembali ke daerah.

Evaluasi sejatinya merupakan bagian dari prosedur *abstract preview*, yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat umum. Pemerintah pusat secara berjenjang melakukan penilaian, pengujian atau bahkan menolak pengaturan muatan perda tertentu tersebut. Mekanisme ini merupakan pelaksanaan dari *executive abstract review* dalam perspektif sistem negara kesatuan. Pemerintah pusat secara berjenjang mempunyai kewenangan untuk mengontrol satuan-satuan pemerintahan daerah dalam rangka melakukan pengendalian atas jalannya pemerintahan¹⁶. Dalam rangka kontrol ini dikembangkan pula mekanisme koordinasi antara departemen terkait:

“ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tataruang”.

Sebelum kebijakan daerah yang membebani masyarakat tersebut berlaku dan mengikat umum sangat logis jika dilakukan preview secara terkoordinasi agar pemberlakuan perda tersebut tidak menimbulkan masalah di kemudian hari, sebagaimana yang terjadi pada masa pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Pembatalan Perda yang membebani masyarakat sangat merugikan karena masyarakat tidak dapat menuntut pengembalian hak-hak yang telah diberikan akibat berlakunya perda tersebut, karena pembatalan tersebut bersifat prospektif.

¹⁶ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang, Konpres, Mahkamah Konstitusi*, Jakarta 2006, hlm. 108.

Gubernur dan Bupati/Walikota semestinya menindaklanjuti hasil evaluasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila tidak ditindaklanjuti Menteri dapat membatalkan berlakunya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan Peraturan Menteri. Demikian pula apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Apabila keputusan pembatalan ini tidak dapat diterima dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka Gubernur atau Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak pembatalan diterima.

Selain evaluasi digunakan pula istilah klarifikasi yang bermakna pengawasan represif untuk kebijakan daerah di luar muatan yang harus dievaluasi. Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan proses klarifikasi beserta bentuk hukum pembatalannya yakni Peraturan Presiden:

Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan. Pemerintah (Mendagri) melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah untuk melihat apakah perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika ditemukan adanya pertentangan maka perda tersebut dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden.

Selain pengawasan terhadap kebijakan daerah ditentukan secara eksplisit dalam UU No. 32 Tahun 2004, juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-

undangan lainnya. Perkembangan pengaturan ini dapat menimbulkan bias pemahaman terhadap perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang dibentuk oleh DPRD dan kepala daerah.

UU No. 12 Tahun 2011 memberlakukan proses pembentukan dan penetapan Perda mutatis mutandis dengan UU. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang proses evaluasi Perda kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi secara berjenjang. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan menjadi perda.

Sementara itu rumusan norma dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan sangat tegas menyatakan pembentukan perda dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Sesuatu yang sangat sulit bagi daerah untuk mengimplementasikan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan prinsip otonomi riil karena yang menjadi pegangan daerah bukan lagi UU pemerintahan daerah tetapi peraturan perundang-undangan sektoral. Padahal kondisi muatan peraturan perundang-undangan sektoral belum sejalan dengan tuntutan otonomi daerah. Dengan sangat jelas diakui oleh UU No. 32 Tahun 2004 (Pasal 237) bahwa: “Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam

ketentuan ini antara lain peraturan perundang-undangan sektoral seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pengairan, Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Pertanian, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Pertanahan dan Undang-Undang Perkebunan”.

Jika dalam kondisi seperti ini perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara peraturan tersebut belum dilakukan penyesuaian sebagaimana dimaksud oleh Pasal 237 UU No. 32 Tahun 2004, maka yang terjadi pembentukan perda tidak lagi dalam rangka menjamin kepentingan masyarakat melainkan hanya untuk menjalankan peraturan Pusat yang masih belum sinkron.

Pengetatan pengawasan ini pada akhirnya menimbulkan keengganan daerah untuk merumuskan peraturan tersebut sesuai kondisi daerah. Beberapa daerah dihinggapi rasa ketakutan jika peraturan tersebut nantinya dibatalkan sehingga lebih memilih menerapkan bunyi ketentuan PP apa adanya. Padahal untuk pembentukan organisasi tersebut harus disesuaikan dengan penghitungan kondisi daerah masing-masing berdasarkan indikator yang telah ditentukan.

Pengawasan terhadap kebijakan daerah dalam kenyataan tidak hanya diatur oleh PP, Keppres atau Kepmendagri tetapi juga oleh Surat Edaran (SE) Mendagri sebagai salah satu bentuk *beleidsregel*¹⁷. Dalam SE terjadi perluasan pemaknaan klarifikasi bahwa semua rancangan Perda diharmonisasikan oleh Panitia Rencana Aksi Nasional HAM (RanHAM) untuk mendapatkan rekomendasi. Selanjutnya Raperda tersebut dikonsultasikan kepada Biro hukum

¹⁷ Van Kreveld, *Beleidsregels in het recht, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen-Deventer, Kluwer, 1983, hlm. 3.*

Prov untuk Perda kabupaten/kota, dan kepada Biro Hukum Depdagri untuk perda prov.

Pengawasan terhadap Ranperda ditentukan pula dalam Permendagri No.28 Tahun 2008 Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah. Untuk pembentukan Perda Rencana Tata Ruang Daerah dilakukan melalui tahapan: (1) pengawasan preventif yang menggunakan format istilah Konsultasi dan Evaluasi. (2) pengawasan represif yang disebut dengan klarifikasi. Konsultasi dimaksud adalah sinkronisasi dan/atau harmonisasi atas substansi teknis rancangan perda untuk disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Tahapan ini tidak sejalan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya menghendaki evaluasi.

C. Penutup

Pengetatan pengawasan ini pada akhirnya menimbulkan keengganan daerah untuk merumuskan peraturan tersebut sesuai kondisi daerah. Beberapa daerah dihinggapi rasa ketakutan jika peraturan tersebut nantinya dibatalkan sehingga lebih memilih menerapkan bunyi ketentuan PP apa adanya. Padahal untuk menjalankan organisasi pemerintahan daerah secara baik harus disesuaikan dengan penghitungan kondisi daerah masing-masing berdasarkan indikator yang telah ditentukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Agung Djojosoekarto, 2004, *Dinamika dan Kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stiftung, Jakarta.

Aimin Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT. Alumni, Bandung.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T, 1997, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.

Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media Cet ke-2, Bandung.

Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Adeksi, Jakarta.

Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, Konpres, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta.

Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung.

Satya arinanto, 2007, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia*, Pusat Studi Hukum FH UI, Jakarta.

Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta.

Wasistiono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus Media Cet, ke-2, Bandung.

Makalah, jurnal dan lain-lain

Machmud Aziz, 2002, *Peraturan Perundang-undangan*, Makalah ini disampaikan dihadapan para peserta Bimbingan Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, diselenggarakan oleh Australian Legal Resources International(ALRI) bekerja sama dengan Departemen Kehakiman dan HAM dan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, Palu, 3-5 Juni.

Usaid, LGSP, 2007, *Membina Hubungan Dengan Konstituen*, Jakarta.