

Laporan Penelitian

Pengawasan Terhadap
Produk Hukum Daerah
Dalam Rangka Mewujudkan
Pembangunan Hukum Nasional

Kerjasama DPD RI
dengan
PUSAT KAJIAN DAMPAK REGULASI DAN
OTONOMI DAERAH
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GADJAH MADA

AGUSTUS 2009

KATA PENGANTAR

Penelitian tentang “Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional”, dilakukan atas kerjasama DPD RI Dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi Dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, tahun anggaran 2009. Tema ini dengan sengaja dipilih oleh Tim Peneliti karena mengingat hingga saat ini problematika pembentukan hukum masih berada dipersimpangan jalan. RPJP dan RPJPD yang seharusnya dapat menjadi pegangan bagi daerah dalam rangka menjabarkan regulasi untuk mewujudkan kehendak bangsa dan masyarakat 20 tahun yang akan datang, seakan hanya menjadi impian. Fenomena pembatalan peraturan daerah yang tidak pernah henti menggambarkan betapa tidak jelasnya orientasi pembentukan hukum di daerah. Jika kondisi ini dibiarkan akan mengancam masa depan otonomi daerah. Oleh karena itu pengawasan menjadi sangat penting dilakukan agar kebebasan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dapat terarah.

Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan fokus kajian dokumen-dokumen perencanaan pembangunan hukum nasional pasca amandemen. Untuk memperkuat perolehan data sekunder dilakukan pula penggalian data primer. Hasil yang didapat dimatangkan dalam forum *Focus Group Discussion*, dengan mengundang para stakeholders terkait.

Hasil penelitian ini belumlah sempurna, oleh karena itu berbagai masukan dan upaya pengembangannya masih harus terus dilakukan untuk mendapatkan satu formula yang paling tepat bagi pelaksanaan sistem pengawasan terhadap daerah dalam kerangka sistem NKRI.

Yogyakarta, 24 Agustus 2009

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Hlm
<i>Executive Summary</i>	ii
Daftar Isi	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka	10
1. Pembangunan Hukum	10
2. Pengawasan Peraturan Daerah Dalam Sistem Otonomi Luas	15
E. Metode Penelitian	
1. Jenis dan Cara Memperoleh Data	21
2. Analisis Data	23
BAB II ORIENTASI PEMBANGUNAN HUKUM	25
A. Orientasi Pembangunan Hukum Nasional	25
1. Perspektif Pembangunan Jangka Panjang	25
2. Perspektif Pembangunan Jangka Menengah	34
a. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Pertama (2004-2009)	38
b. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Kedua (2009 – 2014)	39
c. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Ketiga (2014 – 2019)	39
d. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Keempat (2019 – 2024)	40
3. Program Legislasi Nasional	40
B. Orientasi Pembangunan Hukum Daerah	49
1. Perspektif Pembangunan Jangka Panjang	49
2. Perspektif Pembangunan Jangka Menengah	54
3. Program Legislasi Daerah: Korelasinya Dengan Prolegnas	59
BAB III PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	67
A. Pola Hubungan Pusat dan daerah Dalam Konstruksi NKRI	67
1. Pemaknaan Desentralisasi dan Otonomi Luas	67
2. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	76
B. Kedudukan Perda Dalam Sistem Perundang-undangan	85
a. Jenis Produk Hukum Daerah	86

	b. Asas-asas Dalam Penyusunan Perda	91
	c. Kedudukan Perda Sebagai Salah Satu Jenis Produk Hukum Daerah	95
BAB IV	PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN HUKUM	101
	A. Urgensi Pengawasan Produk Hukum Daerah: Perspektif Historis	101
	B. Perubahan Sistem Pengawasan	107
	C. Dinamika Pengawasan Produk Hukum Daerah	116
	D. Implikasi Pengawasan Produk Hukum Daerah Terhadap Pembangunan Hukum	132
	E. Memaksimalkan Peran DPD Terhadap Pengawasan Produk Hukum Daerah	143
BAB V	PENUTUP	148
	A. Kesimpulan	148
	B. Saran	149
	Daftar Pustaka	150

Executive Summary

Sebagai implikasi pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas, masing-masing daerah memiliki keleluasaan untuk membentuk produk hukumnya sendiri-sendiri. Sangatlah wajar jika hal ini dilakukan karena daerahlah yang sejatinya mengetahui persoalan yang dihadapi masyarakatnya. Secara kewilayahan daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Persoalannya, produk hukum yang dihasilkan oleh daerah ini dalam perkembangannya cenderung tidak sejalan dengan konsepsi pembangunan hukum nasional, yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila. Daerah telah keliru mengasumsikan pengertian otonomi luas dalam sistem NKRI, yang seharusnya tidak memungkinkan daerah melepaskan sistem pengaturan di daerah dengan ketentuan hukum nasional (pusat), karena pada prinsipnya peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang berada pada level rendah sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Munculnya problematika regulasi di daerah ini akibat daerah terlalu lama berada dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sentralistik di bawah rezim Orba yang otoriter. Seluruh mekanisme pembentukan produk hukum daerah ditentukan oleh pusat melalui implementasi pengawasan preventif yang sangat kuat. Instrumen pengawasan ini menjadi salah satu faktor pemicu ketegangan hubungan pusat dan daerah. Daerah yang ingin menjauhkan diri dari campur tangan pusat dalam pembuatan peraturan hukum di daerah. Semua ini dikarenakan mekanisme pengawasan preventif kala itu, menjelma menjadi intervensi bagi pembentukan hukum yang represif.

Reformasi tahun 1998 menuntut dilakukannya perubahan fundamental terhadap pola hubungan pusat dan daerah. Seharusnya perubahan ini disikapi dengan cara pemerintah daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengoptimalkan potensi setiap daerah. Kebijakan yang dibentuk pun semestinya berbasis pada kepentingan masyarakat dengan corak yang asimetris.

Realitanya dengan kewenangan utuh, pemerintahan daerah berlomba-lomba membuat peraturan daerah yang tidak berkaitan sepenuhnya dengan kepentingan masyarakat. Pemerintah pusat tidak dapat berbuat banyak sekalipun sebagai sumber pendistribusian kewenangan utuh daerah. Semua ini terjadi karena pengaturan otonomi luas, diikuti dengan bentuk penanggalan segala atribut pengawasan pusat. Dengan tidak adanya pengawasan ini, dampak ikutannya adalah kekacauan dalam pembentukan regulasi daerah. Sebanyak 515 Perda dari 1.262 Perda sudah dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Adapun 747 Perda lainnya masih dalam proses penilaian. Perda yang dibatalkan ini sebagian besar adalah perda yang sempat disampaikan ke pusat sebagai

bentuk laporan daerah. Hingga kini proses pembatalan masih terus berlangsung (Kompas, 14 Agustus 2009). Akibat terburuk yang dirasakan adalah adanya ketidakpastian hukum di daerah, yang menyebabkan orang enggan untuk berinvestasi di daerah.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wakil daerah yang seharusnya dapat berkiprah lebih optimal dalam rangka menjembatani persoalan pusat dan daerah, agar tujuan otonomi luas dapat terarah. Namun dengan mendasarkan pada kewenangan konstitusional yang limitatif, DPD seolah enggan untuk terlibat dalam proses penyelesaian persoalan seputar otonomi daerah. Walaupun terdapat keterbatasan konstitusional semestinya DPD masih dapat memaksimalkan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, dan menyampaikan hasil tersebut pada DPR serta Presiden. Jika persoalan pengawasan terhadap regulasi daerah tidak terpecahkan sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah maka pembangunan nasional jangka panjang akan terhambat.

Berkenaan dengan berbagai persoalan pusat dan daerah, dalam kaitan dengan pembentukan regulasi menarik untuk diteliti. Penelitian tersebut dilakukan terkait dengan permasalahan bagaimanakah mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam era otonomi luas?. Apakah dengan adanya pengawasan terhadap produk hukum daerah tersebut dapat mendukung upaya mewujudkan pembangunan hukum nasional?. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui formula pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dapat mendukung upaya perwujudan pembangunan hukum nasional dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta paradigma yang digunakan dalam perencanaan pembangunan hukum daerah dan korelasi dengan pembangunan hukum nasional.

Sebagai kajian hukum normatif, metode untuk mengkaji permasalahan di atas difokuskan pada data sekunder, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekeunder dan bahan hukum tertier. Untuk memperkuat olahan berbagai data sekunder dan hasil wawancara dengan narasumber diperlukan forum FGD. Berbagai masukan dari stakeholder dalam forum tersebut sangat bermanfaat dalam rangka menganalisis hasil kajian.

Dari hasil penelitian menunjukkan telah berkembang pemahaman yang keliru bahwa dalam era desentralisasi yang memberikan kewenangan utuh kepada kabupaten/kota, dianggap tidak memerlukan kembali keberadaan pemerintah pusat dengan sistem sentralisasinya, karena otonomi luas dipandang sebagai dikotomi desentralistik dan sentralistik. Sangat jelas bahwa pandangan ini keliru dan menyimpang dari hakikat NKRI, yang menempatkan sentralisasi dan desentralisasi sebagai kontinum.

Dalam sistem NKRI adanya pengawasan terhadap otonomi daerah merupakan suatu kewajiban. Sangatlah tidak mungkin pelaksanaan otonomi (kebebasan) dapat berjalan dengan baik jika tanpa

diikuti dengan pengawasan. Sepanjang pengawasan tersebut tidak berada dalam koridor intervensi sehingga menjelma menjadi sentralisasi yang menutupi gerak desentralisasi, sangatkah perlu adanya sebagai bentuk pengikat NKRI yang merupakan negara kepulauan dengan jangkauan yang luas. Dalam kaitan ini, seharusnya Gubernur sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dapat fungsional dalam menjalankan fungsi intermediary. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur saat ini belum dapat menjamin terwujudnya tertib hukum, karena produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi pun masih cenderung bermasalah dan dibatalkan oleh pusat.

Agar hukum dapat berperan dalam pembangunan maka harus didukung oleh tiga komponen yang satu sama lain saling terkait yaitu:

- a. Norma hukum dan perundang-undangan yang mewujudkan aspirasi serta tuntutan kebutuhan masyarakat dan pembangunan.
- b. Aparat penegak hukum yang tanggap dan tangguh.
- c. Kesadaran hukum masyarakat yang berkembang.

Ketiga komponen ini sejalan dengan pengertian pembangunan hukum yakni usaha untuk mengadakan pembaruan sifat dan isi ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru sebagai sebagai cara untuk melaksanakan perubahan sosial yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat.

Pembangunan hukum terhadap ketiga komponen di atas sangat terkait dengan sistem ketatanegaraan. Pasca reformasi terjadi perubahan fundamental struktur ketatanegaraan, yang bermuara pada pengisian jabatan publik (DPRD dan Kepala Daerah) yang harus dipilih langsung. Semua ini merupakan konsekuensi demokratisasi yang hendak dijadikan landasan dalam proses pengambilan keputusan. Harapan yang hendak disandarkan kepada pejabat publik tersebut adalah seluruh kebijakan yang diambil seolah-olah sudah merupakan kehendak publik. Untuk menegaskan soal ini, UU No. 10 Tahun 2004 menentukan adanya proses partisipatif dalam penyusunan peraturan daerah. Implementasi ketentuan ini masih belum jelas, karena tidak diikuti dengan pengaturan mekanismenya. Oleh karena itu tidak mengherankan jika proses tersebut dalam tataran praktik hanya bersifat formalitas. Kebijakan yang tidak secara nyata berbasis pada kepentingan rakyat tentu tidak dapat diaplikasikan secara maksimal. Kondisi ini sangat mewarnai implementasi otonomi daerah, sepanjang era otonomi luas. Partisipasi publik dalam penyusunan perda sangan minim. Banyak perda yang menimbulkan resistensi di masyarakat, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum.

Akibat dari ketidaktertiban hukum yang terbangun dalam era otonomi luas ini, tentu dapat menghambat proses pencapaian tujuan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat. Tujuan ini tertuang dalam RPJPD yang menggambarkan visi dan misi daerah untuk 20 tahun yang akan datang. Implementasi RPJPD dituangkan dalam RPJMD untuk

setiap 5 tahunan. RPJMD ini merupakan cerminan visi, dan misi dari kepala daerah terpilih yang tidak boleh melenceng dari visi dan misi daerahnya. Kebutuhan regulasi dalam menterjemahkan RPJMD merupakan wujud keinginan masyarakat untuk tahapan jangka panjang. Regulasi yang dibangun seharusnya sinkron. Oleh karena itu diperlukan adanya pengawasan dalam pengertian pembinaan untuk menuju satu titik yaitu kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan Pemerintah terhadap produk hukum daerah secara umum terbagi dalam dua bentuk yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif, meskipun dikenal juga bentuk pengawasan lainnya yakni pengawasan fungsional; pengawasan legislatif dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh masyarakat. Hal ini dilakukan karena dalam konteks pengawasan berdasarkan Pasal 218 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004, pemerintah melakukan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan dan mengawasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Baik pengawasan preventif maupun represif berlangsung secara hirarkis, pusat (c.q Mendagri) mengawasi produk hukum provinsi dan gubernur mengevaluasi/mengawasi produk hukum Kabupaten/Kota. Untuk pengawasan preventif (apriori control) berlangsung sebelum keputusan atau peraturan efektif berlaku, sedangkan untuk pengawasan represif dilakukan setelah Perda ditetapkan dan diberlakukan, termasuk di dalamnya untuk perda Perda yang telah dilakukan pengawasan preventif. Pengawasan represif ini menitikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif (mengoreksi) untuk memulihkan (recovery) suatu tindakan yang keliru.

Efektif dan terarahnya pengawasan produk hukum daerah berandil dalam proses pembangunan hukum, karena Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum (perda bermasalah) akan dapat menghambat pelaksanaan pembangunan hukum. Oleh karenanya pengawasan menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mengarahkan tujuan mewujudkan pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada keadilan sosial dan kesejahteraan segenap rakyat dengan tetap mengindahkan rule of law yang berlaku. Pembangunan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan harus mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil. Dalam ranah inilah fungsi pengawasan khususnya terhadap produk hukum daerah menjadi hal yang sangat penting dalam kerangka pembinaan sesuai prinsip dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Sebagai negara yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hirarkis dalam proses pembentukannya¹. Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan makmur. Pembentukan hukum yang tertib harus pula sejalan dengan substansi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang merupakan norma hukum tertinggi di negara Indonesia.

Muatan UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Sistem pembagian kekuasaan secara horisontal diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan

¹ Dalam sistem hukum kontinental (sipil) hirarki peraturan perundang-undangan mengandung makna peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hanya dapat dibentuk jika ada delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Kejelasan hirarki ini akan terkait dengan keabsahan peraturan yang dibuat. Dengan demikian akan memberi arahan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kewenangan untuk itu.

melalui politik desentralisasi, yang memberikan kepada daerah kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tanganya sendiri.

Pemberian kewenangan kepada daerah ini tentu akan berpengaruh pada sistem hukum yang dibangun karena masing-masing daerah berwenang membentuk produk hukumnya sendiri-sendiri. Jika sebelumnya sistem yang dianut menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah, maka saat ini sangat menonjol pengutamaan kepentingan daerah yang diwujudkan dengan pembentukan peraturan daerah.

Bertalian dengan pemberian sering kewenangan yang luas ini muncul berbagai asumsi yang keliru bahwa dengan adanya desentralisasi dan otonomi luas yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah secara otomatis juga memisahkan pembangunan hukum di daerah dengan pembangunan nasional. Asumsi ini jelas keliru karena dalam sistem NKRI pembentukan hukum di daerah senantiasa harus berada dalam kerangka sistem hukum nasional. Praktik pembentukan hukum di daerah yang menempatkan peraturan daerah di luar kerangka sistem NKRI, merupakan bentuk euforia sesaat dalam rangka menunjukkan perlawanan terhadap sistem pemerintahan otoriter.

Pada masa pemerintahan otoriter (Orba), hubungan pusat dan daerah bersifat sentralistik. Daerah tidak memiliki kewenangan melaksanakan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berlandaskan asas otonomi. Seluruh mekanisme pembentukan produk hukum daerah

ditentukan oleh pusat melalui implementasi pengawasan preventif yang sangat kuat. DPRD yang seharusnya berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dapat menyalurkan aspirasi masyarakat dalam wujud peraturan daerah, hanya berposisi sebagai “*rubber stamp*”, karena tidak memiliki wewenang melaksanakan fungsi legislasi secara jelas.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah selama tiga dekade tidak memberikan ruang aspirasi kemajemukan dan kearifan lokal, karena tersusun dalam garis hubungan vertikal yang terkonsentrasi di pusat dengan menempatkan pemerintah provinsi sebagai kepanjangan tangan pusat. Pusat berwenang mengawasi secara ketat jalannya pemerintahan kabupaten/kota. Mekanisme ini melahirkan sistem pemerintahan kabupaten/kota yang dualistik dengan bobot dekonsentrasi lebih utama daripada desentralisasi. Organ-organ pemerintah kabupaten/kota tidak efektif dan fungsional dalam melaksanakan fungsi legislasinya, karena hampir seluruh wewenang dilakukan oleh organ pusat yang ada di kabupaten/kota.

Dalam praktik mekanisme pengawasan tersebut telah mendorong terbentuknya sistem hukum yang represif, karena setiap pembentukan produk hukum daerah terlebih dahulu harus atas persetujuan pemerintah pusat. Mekanisme ini pada akhirnya mendorong timbulnya pola penyeragaman substansi hukum tanpa memperhatikan hakikat otonomi daerah. Implikasi dari semua ini adalah perencanaan pembangunan hukum nasional tidak mencerminkan kebutuhan hukum di daerah.

Reformasi tahun 1998 menuntut dilakukannya perubahan fundamental terhadap pola hubungan pusat dan daerah. Hal ini dibuktikan dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan otonomi seluas-luasnya dengan pola desentralisasi “utuh” dan “bulat” kepada kabupaten/kota.

Adanya revisi Undang-undang Pemerintahan Daerah serta berbagai peraturan pelaksanaan mendorong pemerintahan daerah berlomba-lomba membuat peraturan daerah dalam rangka menjalankan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang berasaskan otonomi (kemandirian). Sejak kran kebebasan dibuka dengan pemberian otonomi seluas-luasnya, pemerintah daerah melaksanakan pembentukan hukum yang tidak terencana dan sejalan dengan arah pembangunan hukum nasional. Dengan adanya kebebasan semestinya penyelenggaraan pemerintahan daerah memberi ruang bagi kebutuhan hukum di daerah, sehingga dapat memperkuat hukum nasional, karena produk hukum daerah adalah subsistem dari hukum nasional.

Dalam kenyataan dengan diberikannya otonomi seluas-luasnya telah terjadi kondisi ketidaktertiban hukum. Daerah sangat bergairah membentuk peraturan daerah tetapi muatannya kebanyakan tidak sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi luas. Menurut paparan Direktur Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah, Daeng M Nazier, sebanyak

515 Perda dari 1.262 Perda sudah dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Adapun 747 Perda lainnya masih dalam proses penilaian².

Dalam kaitan dengan kondisi ini, tidak berarti desentralisasi jelek. Desentralisasi telah mendorong terwujudnya demokratisasi di daerah tetapi tidak dapat serta merta menjadi “obat” bagi penyembuhan berbagai masalah multidimensional bangsa Indonesia. Dampak negatif yang dirasakan oleh otonomi dan desentralisasi yang diberikan dalam proses transisional tanpa persiapan transisinya justru melahirkan problematika baru yang terkait dengan implementasi kewenangan satuan pemerintahan. Pola desentralisasi “utuh” dan “bulat” kepada kabupaten/kota dimaknai oleh daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi sepenuhnya berada pada pemerintah kabupaten/kota. Artinya dari hulu hingga hilir penyelenggaraan urusan menjadi otoritas penuh kabupaten/kota, tanpa memperhatikan struktur satuan pemerintahan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota lainnya dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sangat dipengaruhi oleh paradigma yang berkembang di awal reformasi (1999), yaitu “pokoknya bukan sentralisasi”, tanpa memikirkan desain transisi yang patut dilakukan menuju desentralisasi.

Pemberian desentralisasi utuh dengan kewenangan penuh dalam kenyataannya, tidak menghasilkan suatu pemerintahan daerah otonom yang berhasilguna dan berdayaguna bagi kepentingan masyarakat. Pemberian

² *Kompas*, Sabtu, 1 April 2006, *Kompas*, 13 Oktober 2006, dan *Kompas*, 14 Agustus 2009.

desentralisasi utuh tersebut justru telah mengakibatkan lemahnya sistem penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, karena hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi atau antar kabupaten/kota dalam satu provinsi maupun dengan provinsi yang bertetangga, tidak berjalan serasi dalam wadah sistem NKRI.

Pemaknaan otonomi luas secara keliru dalam skala massif telah melahirkan inkonsistensi produk hukum yang dihasilkan oleh masing-masing satuan pemerintahan dan kekacauan dalam menerjemahkan otonomi dalam kebijakan daerah. Hal ini terbukti dengan banyaknya produk hukum daerah yang pada akhirnya dibatalkan oleh pusat, berbagai bentuk konflik antar satuan pemerintahan yang memperebutkan kewenangan, terlepasnya saling ketergantungan antar satuan pemerintahan daerah, tidak adanya hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota, tidak jelasnya kedudukan gubernur sebagai kepanjangan tangan pusat di daerah, serta munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang tidak pro pembangunan jangka panjang. Kondisi ini semakin diperparah dengan banyaknya Perda yang memberi beban pada rakyat karena orientasi jangka pendek untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan sebagai peraturan pelaksanaan UUDNRI 1945 hasil amandemen mengubah paradigma desentralisasi utuh yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999, dengan menambahkan variabel pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Berbagai bentuk pengawasan dengan

penamaan yang bervariasi dimunculkan dalam rangka mengembalikan pola hubungan koordinasi antar satuan pemerintahan, misalnya untuk pengawasan preventif diistilahkan dengan evaluasi, fasilitasi, dan koordinasi, sedangkan untuk pengawasan represif diistilahkan dengan harmonisasi dan klarifikasi. Pemerintah pusat tampaknya sangat berhati-hati memasukkan ketentuan normatif pengawasan dalam sistem pemerintahan daerah, sehingga dimunculkan berbagai bentuk dan istilah untuk menghaluskan makna pengawasan.

Dalam sistem NKRI semestinya adanya pengawasan terhadap otonomi daerah merupakan suatu kewajaran. Sangatlah tidak mungkin pelaksanaan otonomi (kebebasan) dapat berjalan dengan baik jika tanpa diikuti dengan pengawasan. Sepanjang pengawasan tersebut tidak berada dalam koridor intervensi sehingga menjelma menjadi sentralisasi, sangatkah perlu adanya unsur sentralisasi sebagai bentuk pengikat NKRI. Sistem pengawasan seperti apa yang dapat menjamin otonomi luas tetap terlaksana dalam sistem pembangunan nasional, dan pembentukan peraturan daerah sebagai pengejawantahan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tetap berada dalam koridor pembangunan hukum nasional?. Munculnya pertanyaan semacam ini karena pengaturan mekanisme pengawasan tidak memiliki kejelasan dalam UU pemerintahan daerah. sampai saat ini berkembang pemahaman bahwa masing-masing pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten/kota) adalah daerah otonom yang menjalankan desentralisasi teritorial, diikuti dengan penyerahan wewenang

secara hukum dan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus bagian dari kewenangan (urusan) pemerintahan tertentu. Pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan mengatur ini seringkali tidak dilakukan sesuai dengan kondisi kepentingan daerah dalam batas yurisdiksi kelembagaannya.

Untuk mensinergikan antara kepentingan dan kebutuhan pemerintah pusat dengan daerah dalam kondisi pemahaman seperti itu, membutuhkan strategi dan mekanisme tertentu. Sangatlah tidak mungkin pemerintah pusat terjun langsung mengawasi setiap satuan pemerintahan daerah, yang berjumlah 400 lebih kabupaten/kota dan 33 provinsi. Mekanisme seperti apa yang semestinya ditata?. Seharusnya Gubernur sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dapat fungsional dalam menjalankan fungsi *intermediary*. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur saat ini belum dapat menjamin terwujudnya tertib hukum di daerah, karena Gubernur sebagai kepala daerah provinsi dengan kewenangan yang sama dengan kabupaten/kota juga melaksanakan urusan yang masih harus diawasi oleh satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Hal yang lebih merepotkan lagi tidak semua Gubernur memahami kedudukan dan perannya dalam sistem pemerintahan daerah.

Dalam rangka menata problematika regulasi daerah, Pemerintah pusat banyak menerbitkan peraturan yang mengandung aspek pengawasan, tanpa menata ulang terlebih dahulu kondisi hubungan antarsatuan

pemerintahan, sehingga tercapai kejelasan orientasi yang ingin dicapai, yakni tertib hukum. Dalam kaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh provinsi untuk menanggulangi munculnya kembali peraturan daerah “bermasalah” terkesan sangat rigid normatif hanya berpegang pada hirarki peraturan perundang-undangan tanpa memahami esensi otonomi daerah. Implementasi pengawasan yang mekanik ini tidak akan mampu mengarahkan pembangunan hukum di daerah yang menjamin berfungsinya hukum sebagai sarana perubahan sosial menuju terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Ketatnya pengawasan yang digulirkan oleh pusat sering membuat daerah kebingungan dalam menjalankan otonomi riil yang berbasis pada nilai-nilai kearifan lokal, karena sistem yang terbentuk cenderung mekanik dibawah kendali NSPK (norma, standar, prosedur dan kriteria) yang sangat detil. Sebenarnya fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, termasuk di dalamnya produk hukum daerah dapat diperankan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang memang sejak semula diharapkan sebagai penyalur aspirasi daerah dan pengawas pelaksanaan otonomi daerah. Hanya saja dengan kewenangan DPD yang sangat minim, menjadikan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat diimplementasikan secara maksimal, sehingga problem seputar pembentukan hukum daerah pun masih tetap terjadi, yang dapat menghambat proses pembangunan hukum.

B. Permasalahan

1. Bagaimanakah mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam era otonomi luas?
2. Apakah dengan adanya pengawasan terhadap produk hukum daerah tersebut dapat mendukung upaya mewujudkan pembangunan hukum nasional?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh kejelasan:

1. Menemukan formula pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dapat mendukung upaya perwujudan pembangunan hukum nasional dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Paradigma yang digunakan dalam perencanaan pembangunan hukum daerah dan korelasinya dengan pembangunan hukum nasional.

D. Tinjauan Pustaka**1. Pembangunan Hukum**

Pembangunan³ adalah seluruh upaya yang terencana untuk merealisasi perubahan menuju ke statusnya yang baru dan bernilai lebih. Oleh karena yang dituju adalah perubahan, maka fungsi pembangunan sering menampilkan sifat gandanya yaitu pada satu sisi

³ Istilah pembangunan sering dirancukan dengan istilah perkembangan. Kedua istilah ini merupakan terjemahan dari development(bhs. Inggris). Padahal kedua istilah tersebut memiliki pengertiannya sendiri. Istilah perkembangan sering diartikan perubahan yang berproses secara alami menurut hukumnya sendiri yang di luar rencana siapapun. Lihat Sutandyo Wignjosubroto, Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Penerbit ELSAM, Jakarta, 2002, hlm. 566.

berfungsi meningkatkan kualitas hidup manusia (progresif), sedangkan pada sisi lainnya dapat memerosotkan kualitas hidup manusia (regresif). Pembangunan dapat melakukan perubahan yang bermakna positif, ataupun yang bermakna negatif. Oleh karenanya diperlukan adanya penetapan disain perencanaan pembangunan yang didalamnya memuat perhitungan terhadap risiko dan cara mengatasi risiko pembangunan.⁴

Pembangunan hukum menurut Satjipto Rahardjo seperti dikutip Abdul Hakim Garuda Nusantara pada dasarnya meliputi usaha untuk mengadakan pembaruan sifat dan isi ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru sebagai sebagai cara untuk melaksanakan perubahan sosial yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat⁵.

Pembangunan dan pembaharuan ini dapat berbentuk rekonstruksi, intensifikasi fungsi, atau pengembangan fungsi. Rekonstruksi dapat berbentuk penggantian, penataan, pengelolaan dan pengembangan hukum. Penggantian hukum dilakukan terhadap hukum yang telah kekurangan atau kehabisan daya dukungnya. Penataan hukum dilakukan terhadap kondisi hukum yang miskoordinasi, substansi yang tidak jelas, atau yang tumpang tindih fungsi dan substansi. Pengelolaan hukum dilakukan terhadap hukum yang daya dukungnya telah memadai, dan pengembangan hukum dilakukan

⁴ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Cetakan Kedua, 2003, hlm. 178.

⁵ *Loc.cit.*

terhadap hukum yang daya dukungnya telah baik berdasarkan kebutuhan kondisi.⁶

Di negara-negara berkembang, kebijakan untuk melaksanakan pembangunan cenderung tersentralisasi di tangan penguasa pusat. Pembangunan senantiasa berlangsung menurut rencana-rencana Pusat, dan kadang dilaksanakan dengan dukungan tindakan yang terkesan represif.

Seiring dengan gelombang demokrasi, di negara-negara yang mulai belajar menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, pembangunan dilaksanakan menurut rencana-rencana yang terdesentralisasi ke berbagai lokasi dan organisasi kemasyarakatan. Melalui proses desentralisasi dan otonomi, dalam perencanaan pembangunan mulai menyertakan partisipasi publik.

Pembangunan hukum, bagi banyak negara berkembang, telah menjadi kebutuhan penting. Di negara-negara berkembang yang baru saja terlepas dari masa kolonial ini, pembangunan hukum dilaksanakan untuk mendukung penataan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial. Oleh karena itu, Pembangunan hukum sering mengesankan adanya peranan ganda yaitu:⁷ Pertama, pembangunan hukum merupakan upaya untuk melepaskan diri dari lingkaran struktur hukum kolonial. Upaya

⁶ Lili Rasjidi, *op.cit.*, hlm. 179.

⁷ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Nasroeb Jasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung 1980, hlm.1.

tersebut terdiri atas: penghapusan, penggantian, dan penyesuaian ketentuan hukum warisan kolonial guna memenuhi tuntutan masyarakat. Kedua, pembangunan hukum juga berperan dalam mendorong proses pembangunan, terutama pembangunan ekonomi yang memang diperlukan setelah kemerdekaan di negara-negara tersebut.

Permasalahan-permasalahan tersebut cenderung bersifat dilematis, yang kemudian menyulitkan pembangunan. Dilema tersebut mencakup: (1) dilema antara tradisi yang tetap kuat mengikat masyarakat dengan perubahan sebagai kebutuhan untuk beradaptasi dan dengan perkembangan global yang cenderung bergerak sangat cepat; (2) dilema antara keragaman hukum dengan kebutuhan terhadap kesatuan sistem hukum yang dapat menjamin kepastian; (3) kepesatan perkembangan nilai-nilai akibat masuknya standar-standar kehidupan baru yang lebih bersifat ekonomis dengan kesiapan masyarakat untuk berdiri dan hidup dengan nilai-nilai baru itu⁸.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), hukum harus menampilkan peranannya secara mendasar sebagai titik sentral dalam seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Menurut Ismail Saleh seperti dikutip Mulyana⁹, agar hukum dapat berperan dalam pembangunan

⁸ Lili Rasjidi, *op.cit*, hlm. 187.

⁹ Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm.29.

maka harus didukung oleh tiga komponen yang satu sama lain saling terkait. Ketiga komponen tersebut meliputi: **Pertama**, norma hukum dan perundang-undangan yang mewujudkan aspirasi serta tuntutan kebutuhan masyarakat dan pembangunan. **Kedua**, aparat penegak hukum yang tanggap dan tangguh. **Ketiga**, kesadaran hukum masyarakat yang berkembang. Ketiga komponen ini pokok tersebut merupakan pilar-pilar dari kerangka landasan pembangunan hukum yang memberi bentuk serta isi hukum di negara Indonesia.

Dalam kaitan dengan pembangunan hukum, Sunaryati Hartono menyatakan setidaknya ada tujuh belas komponen yang disyaratkan untuk mendukung pembinaan hukum nasional yaitu:¹⁰

1. pengembangan filsafah Hukum Nasional;
2. pengembangan perundang-undangan Hukum nasional yang mewujudkan aspirasi dan tuntutan kebutuhan bangsa yang semakin modern dan sejahtera;
3. pembangunan yurisprudensi sebagai sumber hukum yang nyata bagi Hukum Nasional;
4. pembinaan hukum nasional yang berdasarkan filsafah Pancasila dan UUD 1945;
5. pembinaan aparat penegak hukum yang tanggap dan tangguh;
6. pembinaan mutu aparat pelayanan hukum yang tanggap dan tangguh;
7. pembinaan mutu dan moral profesi hukum serta pembagian tugas dan klafifikasi antara berbagai profesi hukum;
8. pembinaan lembaga-lembaga hukum (termasuk pengembangan lembaga-lembaga hukum baru);
9. pengembangan pranata-pranata hukum baru;
10. pembinaan kesadaran hukum masyarakat menjadi kesadaran hukum Nasional;
11. pembinaan sistem dan metode pendidikan hukum;
12. peningkatan kemampuan penelitian;
13. pembinaan ilmu hukum nasional;

¹⁰ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, hlm. 174-175.

14. penyebaran informasi hukum;
15. peningkatan perencanaan hukum;
16. peningkatan sarana dan prasarana fisik yang menunjang pembangunan hukum;
17. peningkatan sumber dana bagi pembangunan hukum nasional.

Ketujuh belas komponen ini merupakan satu kesatuan sistem yang harus diimplementasikan secara bersamaan, mendahulukan yang lain dengan menanggulangi komponen lainnya akan menjadikan hukum di Indonesia tetap pincang. Sebagai contoh ketika komponen aspirasi dan tuntutan masyarakat yang menghendaki otonomi seluas-luasnya diberikan tanpa diimbangi dengan kapasitas sumberdaya yang ada di daerah, terjadilah pembentukan hukum di daerah tanpa dibarengi dengan kajian terhadap kebutuhan.

2. Pengawasan Peraturan Daerah dalam Sistem Otonomi Luas

Dalam proses amandemen kedua UUD 1945 terjadi perubahan fundamental terhadap Pasal 18 UUD 1945. Perubahan ini merupakan keniscayaan dalam rangka mendorong proses konsolidasi demokrasi, terasuk di dalamnya menata sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. MPR dalam melakukan amandemen UUD memasukkan substansi otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintahan daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota). Substansi tersebut pada masa pemerintahan otoriter sangat dihindari karena dipandang sebagai cara bagi daerah untuk “mbalelo”, atau dalam konteks politik sebagai bentuk ancaman bagi integritas NKRI. Tatkala era reformasi tidak mungkin menghilangkan substansi pengaturan otonomi seluas-luasnya karena pada saat proses

amandemen dilakukan daerah sedang menikmati otonomi luas di bawah naungan UU No. 22 Tahun 1999, yang menyatakan prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dengan otonomi luas dan penyerahan kewenangan (desentralisasi) tidak berarti aspek sentralisasi yakni dekonsentrasi menjadi pupus. Dalam sistem NKRI dianutnya desentralisasi tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, karena akan menimbulkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, tetap memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan.¹¹

¹¹ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi dalam Ilmu Administrasi Negara pada Universitas Indonesia, 1993, hlm 89. Lihat juga Bhenyamin Hoessein, *Otonomi dan Pemerintahan Daerah, Tinjauan Teoritis*, LIPI, Jakarta, 1998, hlm. 68.

Kata pengawasan menurut Henry Fayol sebagaimana dikutip Ni'matul Huda adalah “*control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles establish. It has objected to point out weaknesses and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates everything, people action*” (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali¹²).

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.¹³

Model pengawasan produk hukum daerah yang dikenal di Indonesia adalah pengawasan preventif dan represif, bahkan ada yang menambahkan dengan pengawasan umum.¹⁴ Ketika berlaku UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dianut model pengawasan represif yang berupa pembatalan produk hukum daerah oleh Pemerintah

¹² Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, 2009, hlm. 103.

¹³ Prayudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia Jakarta, 1995, hlm. 84.

¹⁴ Lihat UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah.

(*executive review*)¹⁵. Apabila Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan produk hukum, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (*judicial review*) setelah mengajukannya kepada Pemerintah (*administratieve beroep*).¹⁶ Sebagai upaya hukum terakhir, Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan produk hukum daerah.

Dianutnya model pengawasan represif dan ditinggalkannya model pengawasan preventif oleh Pemerintah Pusat dimaksudkan untuk memberikan 'keleluasaan' kepada Daerah mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Munculnya mekanisme tersebut karena bertolak dari pengalaman selama masa pemerintahan Orde Baru di bawah UU No. 5

¹⁵ Perda yang sudah dibatalkan, sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2006 ada 663 Perda yang dibatalkan yang terdiri dari:

1. Tahun 2002 sebanyak 19 (sembilan belas) Perda;
2. Tahun 2003 sebanyak 105 (seratus lima) Perda;
3. Tahun 2004 sebanyak 236 (dua ratus tiga puluh enam) Perda;
4. Tahun 2005 sebanyak 136 (seratus tiga puluh enam) Perda;
5. Tahun 2006 sebanyak 117 (seratus tujuh belas) Perda;
6. Tahun 2007, sampai dengan saat ini sebanyak 60 (enam puluh) Perda.

¹⁶ Menurut Rochmat Soemitro, keberatan merupakan terjemahan dari kata *administratieve beroep*. Keberatan dapat diajukan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi yang secara vertikal lebih tinggi. Lihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 66. Menurut Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004, upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni banding administratif dan prosedur keberatan. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Tahun 1974, pengawasan preventif yang diberikan oleh pemerintah pusat menjelma menjadi bentuk campur tangan terhadap rumah tangga daerah.

Adanya 'kelonggaran' yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri semestinya akan mengarah pada keserasian hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, karena daerah diharapkan dapat mengembangkan nilai-nilai ke-bhineka-an dan pusat berperan meluruskan harapan tersebut jika tidak sekarang dengan nilai-nilai ke-ika-an.

Di dalam praktek, harapan tersebut tidak terwujud, terlihat kecenderungan Pemerintah Daerah membuat Perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, serta tidak bersentuhan dengan nilai-nilai ke-bhineka-an. Hal itu terlihat dari temuan dalam penelitian,¹⁷ sejak 10 Mei 2002 sampai 9 Oktober 2006, ditemukan ada 554 (lima ratus lima puluh empat) produk hukum daerah yang sudah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dengan rincian; Perda Pajak Daerah sebanyak 64 buah, Perda Retribusi Daerah sebanyak 461 buah, Perda lain selain yang mengatur pungutan daerah 14 buah, dan Keputusan Kepala Daerah sebanyak 15 buah¹⁸.

Alasan yang digunakan oleh pemerintah pusat membatalkan

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2009, hlm. 206.

¹⁸ Lihat Pertimbangan Menteri Keuangan Atas Perda Tentang Pajak dan Retribusi (Surat Menteri Keuangan No.S-486/MK.07/2001 Tanggal 2 November 2001), yang disampaikan kepada Mendagri.

produk hukum daerah tersebut adalah: (a) pelaksanaan peraturan daerah mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu obyek, (b) obyek yang diatur tumpang tindih dengan kewenangan Pusat, (c) obyek yang diatur tidak layak dikenakan retribusi, (d) obyek yang diatur tidak terkait dengan aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) muatan peraturan daerah merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor dan impor¹⁹.

Ketika berlaku UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama, executive preview*, yakni 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. *Kedua, executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan

¹⁹ Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum & HAM, Harmonisasi Peraturan Daerah Sebagai Bentuk Alternatif Pengawasan Produk Hukum Daerah Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, Makalah disampaikan dalam FGD, kerjasama DPD-RI dan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, 17 Juli 2009.

Gubernur/Bupati/ Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota²⁰.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang lebih menitikberatkan pada data sekunder sehingga tidak memerlukan lokasi tertentu sebagai tempat untuk melakukan penelitian. Oleh karena itu langkah-langkah penelitian ini ditentukan sebagai berikut:

1. Jenis Data dan Cara Memperoleh Data

Sesuai dengan sifat penelitian yaitu penelitian hukum normatif, jenis data yang dikumpulkan lebih difokuskan pada data sekunder. Untuk melengkapi data sekunder, terutama sebagai pendalaman terhadap isi program pembangunan hukum nasional dan pembangunan hukum di daerah diperlukan juga data primer yang dikumpulkan dari narasumber.

Data yang dikumpulkan tersebut berupa :

- a. Data sekunder yang bentuknya bahan hukum, ada 3 (tiga) yaitu:

²⁰ Ni'matul Huda, "Implikasi Pengawasan Produk Hukum Daerah Terhadap Pembangunan Hukum Nasional" Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) kerjasama antara Dewan Perwakilan Daerah RI dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM dengan DPD RI, Yogyakarta, 17 Juli 2009.

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR/S, Undang-Undang sampai peraturan pelaksanaannya, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu buku referensi, Laporan Penelitian, Hasil Seminar, peraturan lama yang pernah ada dan berlaku.
- 3) Bahan Hukum Tertier meliputi antara lain; kamus, bibliografi, katalog.

Data sekunder dikumpulkan dengan menggunakan studi dokumen.

b. Data Primer

Data primer dikumpulkan dari narasumber terutama untuk memperoleh pandangan-pandangan berkenaan dengan program-program perencanaan pembangunan hukum yang telah disusun oleh berbagai pihak. Data Primer dikumpulkan melalui wawancara dalam pertemuan yang dilaksanakan secara khusus.

1). Wawancara mendalam (*Indepth Interview*).

Dalam wawancara mendalam ini dibedakan menjadi dua, sesuai dengan kebutuhan data yang akan dilacak dalam penelitian ini dengan menggunakan instrumen *interview guide*, meliputi:

- (a) Wawancara mendalam terhadap narasumber penelitian yang dianggap merepresentasikan tingkat keilmuan dan pengkajian terhadap otonomi daerah dan perencanaan pembangunan, serta

perundang-undangan untuk dapat menyampaikan kritik dan pendapat sehubungan dengan program perencanaan pembangunan hukum.

(b) Wawancara mendalam terhadap narasumber pelaku yang merepresentasikan pihak-pihak penyusun program perencanaan pembangunan hukum seperti pejabat di Departemen Hukum dan HAM, Depdagri, dan Mahkamah Agung.

(c) Diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion/FGD*)

Diskusi kelompok terarah dimaksudkan guna mempertajam pembahasan setelah tahapan kajian empirik yang didapatkan dari wawancara mendalam terhadap narasumber. Peserta yang dilibatkan dalam proses FGD meliputi praktisi, pejabat Kanwil Hukum dan HAM DIY, Kepala Biro Hukum Pemprov DIY, Kepala Bagian Hukum Pemda kabupaten/kota di DIY, akademisi dan mahasiswa.

2. Analisis Data

Dalam melakukan penelitian tentang Pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam upaya mendukung Pembangunan Hukum, terlebih dahulu ditetapkan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Memperjelas rumusan perencanaan pembangunan hukum yang seharusnya dilaksanakan oleh pusat dan daerah.
- b. Menentukan pola sinkronisasi yang dibentuk oleh Pusat dan Daerah dalam merencanakan pembangunan hukum.

- c. Menentukan formula pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dikembangkan oleh berbagai pihak yang dapat mendukung upaya perwujudan pembangunan hukum nasional dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. Menyusun rekomendasi bagi penguatan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan kewenangan dalam UUD 1945 hasil amandemen.

BAB II

ORIENTASI PEMBANGUNAN HUKUM

A. Orientasi Pembangunan Hukum Nasional

1. Perpektif Pembangunan Jangka Panjang

Kajian pembangunan hukum tidak dapat dilepaskan dari telaahan terhadap perencanaan pembangunan nasional, karena pembangunan hukum merupakan salah satu bagiannya. Perencanaan pembangunan yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan²¹. Jika ditilik dari perspektif historis, baik sebelum maupun sesudah reformasi, desain perencanaan pembangunan dibuat dengan maksud agar sasaran pembangunan dapat dilakukan secara terarah dan terpadu. Perencanaan seperti ini merupakan keniscayaan karena dari perspektif manajemen suatu aktivitas yang baik mencakup setidaknya 4 (empat) komponen, yaitu: *Planning*, *Organizing*, *Actuating* dan *Controlling (POAC)*. *Planning* atau perencanaan menjadi salah satu faktor kesuksesan suatu aktivitas.

Walaupun sejak tahun 1961 pelaksanaan pembangunan di Indonesia didesain secara terencana, yang tertuang dalam GBHN, namun belum dapat mencapai hasil yang optimal karena perencanaan tersebut tidak didukung dengan pelaksanaan pembangunan yang merata. Proses

²¹ Lihat konsiderans “Menimbang” Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, bersasaran serta untuk mencapai tujuan negara, diperlukan perencanaan pembangunan Nasional ...”.

perencanaan pada masa pemerintahan otoriterbelum mengena sasaran, karena disusun secara *top down*. Perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan pada era tersebut dikelompokkan ke dalam:

1. Rencana pembangunan Jangka Panjang (PJP) dengan periode 25 tahun, yang disusun di dalam GBHN;
2. Rencana pembangunan jangka menengah dengan periode 5 tahun (Repelita) yang tidak membutuhkan Undang-undang sebagai bentuk formalnya; dan
3. Rencana jangka pendek tahunan, yaitu RAPBN.

GBHN memuat dasar filosofi, arah dan tujuan pembangunan Indonesia untuk jangka waktu 25 tahun ke depan, yang terdiri dari rangkaian pembangunan jangka menengah 5 tahun. PJP II diawali dengan Repelita ke enam, yang merupakan rencana jangka menengah pertama dalam rencana jangka panjang kedua. Dalam rencana tersebut digambarkan upaya pencapaiannya melalui atau dalam berbagai kebijaksanaan dan kegiatan pemerintah yang didukung oleh APBN yang berlaku untuk satu tahun anggaran. APBN beserta nota keuangan dan kelengkapan lainnya merupakan rencana tahunan sebagai bagian dari penjabaran rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang.

Memasuki awal reformasi (1998) terjadi perubahan fundamental sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. Ketetapan MPR yang mengatur mengenai GBHN dicabut dan diganti dengan Ketetapan tentang

Pokok-pokok reformasi²². Terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah disebutkan bahwa kondisi hubungan pusat dan daerah yang sentralistik tidak sesuai lagi dengan kondisi yang diinginkan bangsa Indonesia serta menghambat pencapaian keadilan dan pemerataan hasil pembangunan. Walaupun tidak dieksplisitkan pembangunan hukum yang terkait langsung dengan kondisi yang berlangsung saat itu, akan tetapi dapat dilihat dari harapan yang ingin diwujudkan terkait dengan pembangunan hukum yaitu “adanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden agar dapat mengurangi peluang terjadinya praktik KKN, penyalahgunaan wewenang, pengabaian rasa keadilan. Selain itu diperlukan adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum masyarakat”. Harapan ini memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi yang merupakan salah satu agenda reformasi, yakni mengurangi bentuk campur tangan pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perencanaan dalam pokok-pokok reformasi tersebut diikuti pula dengan pembentukan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). UU ini memuat rincian program-program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam kurun waktu 1999-2004. Karakteristik Propenas berbeda dengan Repelita, karena Propenas memberi ruang kebebasan bagi

²² Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Tap MPR No IX/MPR/1998, pasca jatuhnya kekuasaan Soeharto. Tap No.IX/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

penyelenggara pembangunan di pusat dan daerah dalam membuat rencana pembangunannya masing-masing untuk menterjemahkan Propenas. Salah satu bentuk terjemahan dari Propenas adalah adanya otonomi luas yang dituangkan dalam UU pemerintahan daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang sangat luas kepada daerah. Dengan keluasan ini semestinya dapat mewujudkan tujuan otonomi daerah yakni kedekatan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam kenyataan yang terjadi adalah dengan keluasan atau kebebasan ini terbangun suatu kondisi ketidakharmonisan hubungan antarsatuan pemerintahan daerah²³. Akibatnya tidak ada suatu kondisi kesinambungan antara kepentingan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pasca lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 2004 telah mengubah pola perencanaan pembangunan nasional dan daerah. UU No. 25 Tahun 2004 memperkenalkan pola-pola perencanaan pembangunan baik jangka panjang, menengah ataupun tahunan di tingkat nasional maupun daerah, seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Pertimbangan lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 adalah agar pembangunan yang berkeadilan dan demokratis dapat dilaksanakan secara

²³ Salah satu faktor penyebab selain berkurangnya bentuk pengawasan pusat adalah adanya pengaturan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan tidak ada hubungan hirarki antara satuan pemerintahan.

bertahap dan berkesinambungan. Oleh karena itu penyusunan perencanaan pembangunan dilakukan secara partisipatif mulai dari tingkat desa/kelurahan dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat desa/kelurahan, secara berjenjang sampai pada tingkat skala nasional. Proses penyusunan ini dilakukan dalam tahapan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

Musyawarah perencanaan pembangunan merupakan wadah bagi pembahasan perencanaan pembangunan (RPJP dan RPJM) yang melibatkan unsur-unsur pemerintah dan masyarakat. Pada tingkat daerah, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) bertanggung jawab untuk menyiapkan RPJPD dan RPJMD serta mengkoordinasikan pelaksanaan musrenbang daerah. Ada 5 (lima) pendekatan yang digunakan dalam seluruh rangkaian perencanaan pembangunan yaitu: (1) politik; (2) teknokratik; (3) partisipatif; (4) atas-bawah (*top-down*); dan (5) bawah-atas (*bottom-up*).

Penyusunan sistem perencanaan pembangunan yang berskala nasional bertujuan untuk²⁴:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah.

²⁴Pasal 2 Butir (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, LN. 104 Tahun 2004.

3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Dalam penyusunan perencanaan pembangunan, ada beberapa tahapan yang harus dilalui, yaitu:

1. penyusunan rencana.
2. penetapan rencana.
3. pengendalian pelaksanaan rencana.
4. evaluasi pelaksana rencana.

Dalam proses transisi setelah tidak ada GBHN, penyelenggaraan negara tidak memiliki kejelasan arah pembangunan untuk masa 2 (dua) tahun berdasarkan mekanisme SPPN, karena perencanaan pembangunan jangka panjang secara yuridis konstitusional baru ditetapkan pada saat berlaku UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025 (RPJP). Penetapan UU berlangsung setelah dua tahun penetapan RPJM Nasional.

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

Potret Kondisi hukum yang menjadi tantangan untuk terus dilanjutkan tercakup dalam Lampiran Bab II angka 1. Huruf G UU No. 17 Tahun 2007 yang menyebutkan:

Pertama, pembangunan substansi hukum. Dengan ditetapkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah berlaku metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan, serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan. **Kedua**, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif dikehendaki terus dilanjutkan dengan ditetapkannya kelembagaan yang menjalankan fungsi pengawasan. **Ketiga**, pelibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

Namun demikian, sangat disadari upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang mampu menjamin tegaknya supremasi hukum dan HAM berdasarkan keadilan dan kebenaran, merupakan tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia. Dalam 20 tahunan mendatang dengan memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Pembukaan Undang Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tantangan yang dihadapi masih berkuat pada belum terbentuknya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu salah satu orientasi pembangunan hukum nasional tahun 2005–2025 yang termuat dalam UU No. 17 Tahun 2007 adalah melakukan pembenahan struktur hukum dan substansi hukum.

Terkait dengan pembenahan substansi hukum diarahkan untuk: (1) melanjutkan pembaruan produk hukum, (2) menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial agar mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat, (3) mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cakupan dalam pembangunan materi hukum meliputi:

- (1) perencanaan hukum
- (2) pembentukan hukum
- (3) penelitian dan pengembangan hukum.

Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang mempengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan

dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman.

Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan secara efektif dengan didukung oleh penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Penelitian dan pengembangan hukum diarahkan pada semua aspek kehidupan sehingga hukum nasional selalu dapat mengikuti perkembangan dan dinamika pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik kebutuhan saat ini maupun masa depan. Di sisi lain, perundang-undangan yang baru juga harus mampu mengisi kekurangan atau kekosongan hukum sebagai pengarah dinamika lingkungan strategis yang sangat cepat berubah.

Untuk meningkatkan kualitas penelitian dan pengembangan hukum diperlukan kerja sama dengan berbagai komponen lembaga terkait, baik di dalam maupun di luar negeri. Berdasarkan arah kebijakan dan orientasi pembangunan hukum yang tertuang dalam RPJP, kemudian ditetapkan perencanaan pembangunan hukum jangka menengah.

2. Perpektif Pembangunan Jangka Menengah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004, program pembangunan jangka panjang harus dijabarkan dalam rencana pembangunan jangka menengah. Hanya saja dalam realisasinya kondisi ini tidak berjalan secara sinkron karena pembentuk UU terlambat menerbitkan RPJPN yang seharusnya menjadi haluan dalam perumusan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, yang merupakan perumusan kebijakan Presiden terpilih.

Jika RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional, maka RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional.

Penyusunan RPJM dalam bentuk Perpres yang dipersiapkan oleh Menteri/Kepala Bappenas merupakan penjabaran visi, misi, dan program Presiden terpilih ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal. Menteri terkait yang selanjutnya menyusun rancangan rancangan Rencana Strategis (Renstra) kementerian yang berpedoman pada RPJM Nasional.

Rancangan RPJM Nasional menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah dalam rangka menyusun RPJM definitif yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan melibatkan masyarakat. Musrenbang Jangka Menengah Nasional dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappenas menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Untuk selanjutnya RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden²⁵.

Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. RPJM ini memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sebagai bentuk penjabaran RPJM adalah Rencana Kerja Pemerintahan (RKP) yang memuat pelaksanaan prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yakni gambaran perekonomian secara

²⁵ Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam Pasal 9 Ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:

- a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- b. penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Terkait dengan pembenahan sistem hukum disebutkan dalam Bab 9 RPJM 2004-2009, mencakup pembenahan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Perlunya pembenahan substansi hukum karena:

- 1) Tumpang Tindih dan Inkonsistensi Peraturan Perundang-undangan masih banyak terjadi, baik antara peraturan yang sederajat, peraturan tingkat pusat dan daerah, maupun peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya.
- 2) Perumusan peraturan perundang-undangan kurang jelas sehingga mengakibatkan kesulitan implementasi pelaksanaan di lapangan.
- 3) Implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya. Karena besarnya jumlah *delegating provisio* dari setiap undang-undang, dalam bentuk peraturan pemerintah,

peraturan presiden dan sebagainya, yang mengakibatkan undang-undang tersebut sulit untuk segera diterapkan.

- 4) Tidak adanya Perjanjian Ekstradisi dan Mutual Legal Assistance (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik antara Pemerintah dengan negara yang berpotensi sebagai tempat pelarian khususnya pelaku tindak pidana korupsi dan pelaku tindak pidana lainnya.

Pembenahan struktur hukum masih harus dilakukan karena kurangnya:

- 1) Independensi kelembagaan hukum
- 2) Akuntabilitas kelembagaan hukum.
- 3) Sumber daya manusia di bidang hukum.
- 4) Sistem peradilan yang transparan dan terbuka.

Konsep Pembinaan Satu Atap oleh Mahkamah Agung merupakan upaya untuk mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman dan menciptakan putusan pengadilan yang tidak memihak (*impartial*), belum sepenuhnya terwujud.

Terkait dengan budaya hukum masih merupakan tantangan bagi perbaikan kualitas pembangunan hukum nasional sehingga perlu dilakukan pembenahan karena:

- 1) Munculnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat, dan
- 2) Menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat.

Berkenaan dengan kondisi pembenahan hukum yang harus dilakukan berdasarkan perencanaan dalam RPJM Nasional tersebut, memerlukan langkah-langkah strategis untuk proses pencapaiannya.

Tahapan untuk merealisasikan pembangunan hukum dirinci melalui perencanaan jangka menengah (5 tahunan):

a. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Pertama (2004-2009)

Orientasi pembangunan pada jangka menengah pertama ini, ingin mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis yang ditandai dengan:

- 1) meningkatnya keadilan dan penegakan hukum;
- 2) terciptanya landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi;
- 3) meningkatnya kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan;
- 4) terciptanya landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- 5) tertatanya sistem hukum nasional.

Pelaksanaan pembangunan hukum tahapan RPJM Nasional Pertama, harus diikuti dengan pembentukan hukum di daerah. Pada saat RPJM pertama ditetapkan UU Pemerintahan Daerah baru mengalami proses transformasi dari sistem yang sangat desentralistik menuju sifat kontinum

yang tidak mendikotomikan antara desentralistik dan sentralistik. Oleh karena itu hal yang diharapkan dari pembangunan hukum di daerah adalah:

- 1) terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta
- 2) tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan perwujudan tata pemerintahan yang baik.

b. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Kedua (2009-2014)

Pada rencana pembangunan jangka menengah kedua, sejalan dengan meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum, maka orientasi pembangunan hukum yang ditetapkan adalah:

- 1) tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia; dan
- 2) terwujudnya keberlanjutan penataan sistem hukum nasional.

Sejalan dengan itu, kehidupan bangsa yang lebih demokratis semakin terwujud yang ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa.

c. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Ketiga (2014-2019)

Orientasi pembangunan hukum yang dicanangkan pada RPJM III adalah kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan yang berkembang semakin mantap, serta profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah yang makin mampu mendukung pembangunan nasional.

Orientasi ini mengedaki kemampuan pembentuk peraturan daerah membentuk produk hukum yang berkualitas sesuai dengan kewenangan yang diberikan dan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

d. Rencana Pembangunan Hukum Tahun Keempat (2019-2024)

Pada periode tahun keempat sebagai tahun terakhir RPJP 20 tahun diharapkan pembangunan hukum dapat mewujudkan komitmen yang sudah dicanangkan pada pembangunan hukum tahun-tahun sebelumnya yakni terwujudnya supremasi hukum. Selain itu diharapkan pula pada pembangunan tahun keempat ini dapat terwujud:

- 1) tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum,
- 2) birokrasi yang profesional dan netral,
- 3) masyarakat sipil, masyarakat politik, dan masyarakat ekonomi yang mandiri, dan
- 4) kemandirian nasional dalam konstelasi global.

3. PROGRAM LEGISLASI NASIONAL (PROLEGNAS)

Perencanaan pembangunan hukum yang telah dicanangkan dalam RPJM Nasional sebagai penjabaran dari RPJP Nasional, tidak akan ada artinya jika tidak diikuti dengan perencanaan pembentukan hukum tertulis yang disusun secara sistematis, terarah dan terpadu guna menterjemahkan keinginan program pembangunan hukum tersebut. Hal ini menjadi sangat urgent dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 yang berimplikasi luas dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan sehingga perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum²⁶. Perubahan ini menjadi sangat penting dalam rangka mengakomodasi perkembangan tuntutan demokratisasi dan perkembangan arus global yang mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum dan mensikapi perubahan ini diperlukan adanya Program legislasi nasional (Prolegnas) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional²⁷.

Prolegnas diperlukan dalam rangka menata sistem hukum nasional yang senantiasa harus didasarkan pada cita-cita proklamasi dan landasan konstitusional yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*)²⁸. Prinsip negara hukum berarti menjunjung tinggi supremasi²⁹, persamaan kedudukan di hadapan hukum, serta menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem

²⁶ H. Ahmad Ubbe, Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana dan Terpadu, hlm 1

²⁷ Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius Yogyakarta, Jilid 2, 2007, hlm. 79

²⁸ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁹ Supremasi hukum bermakna sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), kemanfaatan, dan keadilan (*gerechtigheid*)

penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini hukum (tertulis) semestinya menjadi landasan pembangunan bidang lainnya guna mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Oleh karena itu pembentukan peraturan perundang-undangan sejak awal harus direncanakan terlebih dahulu secara matang dengan penentuan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan adanya program legislasi tersebut dapat dikendalikan penyusunan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tujuan akhir pembangunan nasional (masyarakat adil dan makmur).

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun sesuai dengan program legislasi tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini atau di masa yang akan datang.

Dengan demikian Prolegnas pada prinsipnya bukan sekedar berisi daftar RUU seperti yang saat ini berlaku (Prolegnas 2005 – 2009),

melainkan suatu perencanaan kebutuhan hukum tertulis dalam rangka menata perilaku menjadi lebih baik dan mengantisipasi perubahan ke depan. Sebanyak 284 RUU yang terdapat dalam daftar Prolegnas belum mampu menjawab maksud dari perubahan yang terjadi.

Dalam kenyataan, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Berkenaan dengan tidak jelasnya arah yang ingin dicapai dari daftar RUU Prolegnas, berkembang keinginan dari pembentuk UU untuk menyusun RUU di luar daftar yang ada. Dasar hukum yang menjadi pegangan pembentuk UU menyusun RUU di luar daftar Prolegnas karena adanya peluang yang dibuka melalui bunyi ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004 bahwa “Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas)”. Jika pembentukan RUU di luar Prolegnas tidak terkendali akan menyebabkan pencapaian atau target RUU yang semula disepakati menjadi terbengkalai.

Departemen Hukum dan HAM, yang mewakili Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas, selalu menghadapi persoalan karena tidak dapat melarang atau membatasi prakarsa departemen/LPND dalam mengajukan usulan RUU baru, apalagi jika program yang diusulkan tersebut benar-benar penting dan perlu untuk melaksanakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Selain pemerintah yang mengajukan RUU di luar

Prolegnas, DPR-RI, melalui Balegnya, juga mengajukan usulan RUU baru di luar 284 RUU.

Dengan demikian, makna Prolegnas 2005-2009 sebagai acuan instrumen perencanaan peraturan perundang-undangan yang terpadu dan sistematis belum sepenuhnya mengikat. Jika Pasal 17 ayat (3) tersebut dibiarkan berkembang dan tanpa kendali, maka yang terjadi adalah munculnya inflasi jumlah RUU yang tidak terencana. Hal ini semakin menunjukkan bahwa sistem perencanaan pembentukan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) belum tersusun secara cermat dan sistematis, karena mudah diabaikan dengan mengatasnamakan adanya “keadaan tertentu”.

Terkait dengan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan, selain sebagian ditentukan dalam UU No. 10 Tahun 2004, secara rinci juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Ran-perpu, Ran-PP, dan Ran-Perpres. Dalam Perpres 61 ditentukan bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri Hukum dan HAM). Dalam rangka pembentukan hukum tertulis yang sinkron antara kepentingan DPR dan pemerintah, semestinya hasil penyusunan Prolegnas yang dilakukan di

lingkungan DPR-RI dan Pemerintah disinergikan dengan memperhatikan konsepsi RUU yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang akan diwujudkan;
- c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Terkait dengan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, Menteri/Kepala Bappenas meminta kepada menteri lain dan pimpinan LPND mengenai perencanaan pembentukan RUU di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan RUU tersebut harus disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini menteri lain atau pimpinan LPND perlu menyertakan naskah akademis, agar semua pihak dapat memahami urgensi pengusulan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Menteri Hukum dan HAM yang berwenang melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan (pemrakarsa) bersama-sama dengan menteri lain dan pimpinan LPND yang terkait dengan substansi RUU. Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi dengan:

- a. falsafah negara;

- b. tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya;
- c. UUD Negara RI Tahun 1945;
- d. undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya;
- e. kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dengan RUU tersebut.

Implementasi upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri/Kepala Bappenas. Dalam hal konsepsi RUU yang diajukan disertai dengan naskah akademis, maka naskah akademis dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi tersebut, dapat diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Konsepsi RUU yang telah memperoleh pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden agar dapat menjadi bagian dari Prolegnas usulan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan DPR-RI.

Dalam hal Presiden memandang perlu kejelasan lebih lanjut terhadap konsepsi RUU, Presiden menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan dan menteri lain atau pimpinan LPND yang terkait. Hasil koordinasi tersebut oleh Menteri dilaporkan kembali kepada Presiden. Untuk selanjutnya Menteri

menyampaikan hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah kepada DPR-RI melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas. Demikian pula sebaliknya terhadap hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dikonsultasikan kepada pemerintah dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU.

Jika penyusunan Prolegnas dilakukan secara cemat dan matang akan membawa kemudahan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan³⁰.

Terhadap penyusunan RUU yang dilakukan pemrakarsa berdasarkan usulan RUU dalam Prolegnas, tidak diperlukan lagi adanya persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa cukup melaporkan penyiapan dan penyusunan RUU kepada Presiden secara berkala. Berbeda halnya jika Pemrakarsa mengajukan usul RUU di luar Prolegnas hanya karena alasan “dalam keadaan tertentu”, maka pemrakarsa terlebih dahulu harus mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

³⁰ Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Keadaan tertentu di atas meliputi: (a) menetapkan Perpu menjadi UU; (b) meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; (c) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (d) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Baleg dan Menteri.

Dengan adanya ketentuan seperti ini, keinginan DPR-RI dan Pemerintah untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional setiap saat bisa dilakukan. Dalam proses pembahasan (baik antardep maupun di DPR) lebih mudah dibandingkan dengan penyusunan RUU biasa karena substansinya hanya 2 pasal. Dalam mempersiapkan RUU, sebagaimana dilakukan selama ini, pengaturan dalam Perpres 68 ditentukan mengenai pembentukan panitia antadepartemen dan pemrakarsa dapat mempersiapkan naskah akademisnya terlebih dahulu. Dalam rapat antardepartemen, pemrakarsa dapat mengundang pakar baik dari perguruan tinggi maupun pihak lainnya. Setelah RUU selesai dibahas, pemrakarsa diberikan kesempatan untuk mengadakan sosialisasi kepada masyarakat (sebagai asas keterbukaan) untuk mendapatkan masukan atas substansi RUU.

Jika proses ini dapat dilakukan secara jelas dan taat asas, dengan sendirinya dapat mengurangi terjadinya inkonsistensi peraturan perundang-undangan yang selama ini sangat mewarnai kondisi hukum tertulis di Indonesia. Ketaatan asas pembentukan hukum di tingkat pusat ini memegang peran penting dalam rangka menata hukum nasional karena

sejalan dengan asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dengan mudah diterapkan. Problem yang terjadi saat ini peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan sendirinya dibatalkan padahal peraturan perundang-undangan di tingkat pusat belum terbentuk secara harmonis dan konsisten.

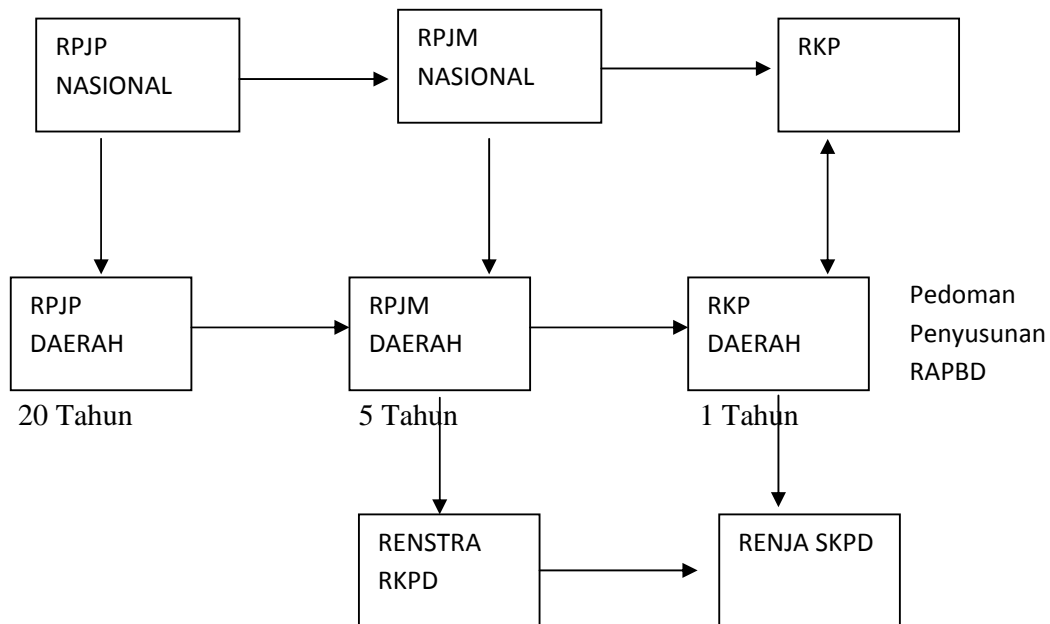
B. Orientasi Pembangunan Hukum Daerah

1. Perspektif Pembangunan Jangka Panjang

Semacam aksioma bahwa pembangunan hukum secara nasional tidak akan dapat terbentuk jika tidak berjalan simultan dengan pembangunan hukum di daerah. Pembangunan hukum di daerah berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah yang juga diatur di dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN. UU mengatur tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM Daerah), Renstra Satuan kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD). Selain itu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, juga mengatur kembali sistem perencanaan pembangunan daerah yang telah diatur di dalam UU No. 25 Tahun 2004 sekaligus proses penganggaran. Akan tetapi muatan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak

mengatur sedetail seperti UU SPPN sehingga sering menimbulkan kerancuan dalam penafsirannya.

Alur Perencanaan Pembangunan Daerah menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2004 sebagai berikut:



Perencanaan Jangka Panjang (20 tahunan) memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang akan menjadi pedoman penyusunan RPJM Daerah. RPJM Daerah memuat penjabaran visi, misi dan program calon-calon kepala daerah terpilih. Artinya, para calon kepala daerah, dalam berkampanye menyampaikan visi, misi dan programnya tidak boleh terlepas dari RPJP Daerah. Salah satu kelemahan dari rencana jangka panjang adalah landasan hukumnya. Baik RPJP Nasional maupun RPJP Daerah yang ditetapkan dengan Undang-undang atau Perda, dapat saja diubah atau diganti, seiring dengan pergantian pemerintahan nasional atau

daerah. Akibatnya, RPJP Daerah bisa saja terus diubah pada saat pergantian pemerintahan, sehingga tidak berbeda dengan RPJM Daerah yang selalu dirumuskan 5 tahunan.

Mencermati bagan di atas, maka posisi keberadaan RPJP Daerah sebagai dokumen daerah cukup strategis. Oleh karena itu seyogyanya setiap daerah membuat RPJPD terlebih dahulu, sehingga ketika daerah menyusun RPJM Daerah tidak akan mengalami kesulitan³¹.

Sebelum diterbitkannya UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional, daerah kebingungan menyusun RPJPD. Untuk mengatasi kondisi ini Mendagri mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah. Tahapan RPJP Daerah disusun dengan tahapan dan langkah-langkah sebagai berikut: Tahap pertama penyiapan rancangan RPJP Daerah; Tahap kedua berupa penyelenggaraan Musyawrah Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Daerah; Tahap ketiga Penyusunan rancangan akhir RPJP Daerah, dan tahap terakhir adalah penetapan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah. Sebelum RPJP Daerah ditetapkan menjadi Perda perlu diperhatikan tahapan konsultasi dengan Mendagri cq. Ditjen Bina Pembangunan Daerah untuk RPJP Daerah Provinsi dan melakukan konsultasi dengan Gubernur cq. Bappeda Provinsi untuk RPJP Daerah Kabupaten/Kota. Tujuannya tidak lain untuk

³¹ Pasal 5 Ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004 menyatakan, “*RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional*”. Artinya penyusunan RPJP Daerah haruslah mengacu pada RPJP Nasional.

mengintegrasikan antara program pembangunan nasional dengan pembangunan daerah, serta pembangunan di tingkat provinsi dengan kabupaten/kota.

Kebutuhan penyusunan RPJP Daerah menjadi urgen untuk dilaksanakan dalam rangka pengintegrasian perencanaan pembangunan daerah dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Selain itu, kehadiran RPJP Daerah diperlukan untuk dijadikan pedoman penyusunan RPJM Daerah. Tahapan yang perlu dilakukan untuk mewujudkan keberkelanjutan program dalam rangka membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, meliputi:

Pertama, Tahap penyusunan rencana yang dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. (1) penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. (2) masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. (3) melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. (4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Kedua, Tahap penetapan rencana yang menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. RPJP Nasional/RPJPD ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah,

rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah

Ketiga, Tahap pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan yang dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Keempat, Tahap evaluasi pelaksanaan rencana yang merupakan bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang disusun secara sistematis dengan mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk

melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

2. Perspektif Pembangunan Jangka Menengah

Sebagaimana halnya RPJM Nasional, RPJM Daerah dengan periode 5 tahunan merupakan penjabaran visi, misi dan program kepala daerah terpilih, yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional. Hal ini memungkinkan munculnya peluang ketidaksinkronan bahkan pertentangan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional³².

Baik RPJP maupun RPJM Nasional penyusunannya dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dengan mengikutsertakan masyarakat. Dalam praktik muncul kontradiksi dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD), karena tidak disebutkan perlunya keterlibatan masyarakat dalam penyusunannya. Padahal RKPD sebagai rencana tahunan merupakan perencanaan berdasarkan kebutuhan masyarakat yang paling *up-to-date* dan langsung dirasakan oleh masyarakat.

³². Sebagai contoh Dalam dua UU, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 2004 terdapat perbedaan dasar hukum dalam penetapan RPJM Daerah, dimana dalam Undang-undang ini ditetapkan melalui Perda. Sementara di dalam Undang-undang SPPN ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah

RPJM Daerah berisi penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah yang merupakan dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Dalam Pasal 14 Ayat (2) UU SPPN disebutkan bahwa Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada RPJP Daerah.

Tahapan selanjutnya, Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat secara luas. UU No. 25 Tahun 2004 sebagai payung hukum menekankan akan pentingnya partisipasi masyarakat mulai dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi pelaksanaan rencana. Masyarakat beserta elemen-elemen di dalamnya harus mengambil peranan penting dalam setiap tahapan pembangunan, karena partisipasi masyarakat di dalam suatu pemerintahan demokratis merupakan perwujudan dari konsep rakyat sebagai pemegang kekuasaan.

Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Output dari hasil musrenbang dijadikan bahan bagi Kepala Bappeda untuk menyusun rancangan akhir RPJM Daerah. Dari segi waktu, RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

Pasca pemilihan kepala daerah secara langsung di beberapa kabupaten atau kota berdampak atas ketidاكلancara pelaksanaan penyusunan program kerja. Selain kendala waktu juga kendala politis, akibatnya kepala daerah terpilih tidak mampu menyelesaikan penyusunan perencanaan daerah secara tepat waktu. Sebagai contoh kasus adalah Kota Depok: Renstra yang diajukan Walikota Depok ditolak oleh DPRD dengan alasan waktu pengajuannya terlalu singkat, sehingga anggota DPRD tidak mempunyai waktu yang cukup untuk membahas Renstra tersebut. Penolakan ini tentunya akan menghambat pelaksanaan program-program kepala daerah terpilih.

3. Program Legislasi Daerah: Korelasinya dengan Prolegnas

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

Dasar hukum Prolegda tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menentukan: "*Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah*". Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Berdasarkan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Menurut Oka Mahendra, ada beberapa alasan obyektif perlunya Prolegda yaitu untuk :

1. memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai “permasalahan pembentukan Peraturan Daerah”;
2. menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai
3. menjadi pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
4. menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
5. mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
6. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

Walaupun UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan perlunya Prolegda, namun tidak ditentukan mekanisme penyusunan Prolegda³³. Pedoman penyusunan Prolegda saat ini diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri yang ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 2004 merupakan diskresi yang dibuat dengan pertimbangan:

1. penyusunan peraturan perundang-undangan daerah belum diprogramkan sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga dalam penerbitan peraturan perundang-undangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat;
2. dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah.

Jika dicermati substansi Kepmen belum mampu mengatur secara jelas mekanisme dan prosedur serta pertanggungjawaban penyusunan Prolegda dalam rangka manajemen pembentukan peraturan di daerah yang dapat mendorong terwujudnya RPJPD dan RPJMD. Secara garis besar ketentuan pengaturan tersebut sangat sumir dan normatif hanya menentukan kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap Prolegda di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

³³ Untuk penyusunan Prolegnas telah ditetapkan dalam Perpres No. 68 Tahun 2005

Perubahan garis politik sentralistik menuju desentralistik mengakibatkan perubahan dalam proses pembentukan peraturan di tingkat daerah. Setiap daerah semestinya menyusun produk hukum yang terkait langsung dengan kebutuhan daerah sekaligus menjabarkan harapan yang hendak diwujudkan dalam pembangunan jangka panjang. Kondisi perubahan ini memerlukan panduan/arahan agar pembentukan produk hukum daerah terarah dan terpadu.

Sehubungan dengan hal ini diperlukan pedoman atau tata cara penyusunan Prolegda dengan ketentuan:

1. Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam proses penyusunan Prolegda sebagai tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Prolegda agar Prolegda betul-betul aspiratif³⁴.
2. Penyusunan Prolegda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah³⁵.
3. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah dan terpadu antar unit-unit kerja dilingkungan Sekretariat Daerah dan dengan instansi lain yang terkait.

³⁴ Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004

³⁵ Untuk memperkuat proses penyusunan peraturan daerah, di dalam UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai pengganti UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, ditetapkan alat kelengkapan baru bagi DPRD yang mempunyai fungsi strategis menyusun Prolegda dan peratryan daerah.

4. Dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
5. Dalam Prolegda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
6. Pelaksanaan Prolegda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan peran yang strategis dan fungsi Dephukham, semestinya terbangun mekanisme kerja sama antarinstansi penyelenggara koordinasi program legislasi daerah. Namun sampai saat ini mekanisme kerja sama terkait dengan pengkoordinasian Prolegda, termasuk peran Kanwil Dephukham dalam Prolegda, belum ditetapkan.

Di dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Dephukham ditentukan bahwa Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi pengkoordinasian legislasi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengkoordinasian tersebut dilaksanakan oleh Divisi Pelayanan Hukum dan HAM. Namun demikian, Peraturan Menteri tersebut tidak mengatur secara rinci bagaimana penyelenggaraan pengkoordinasian Prolegda dilaksanakan, sehingga di dalam implementasinya tidak menimbulkan gesekan antara Kanwil Hukum dan

HAM sebagai bagian instansi vertikal dengan pemerintah daerah yang menyelenggarakan otonomi daerah.

Sebelum berlaku UU No. 10 Tahun 2004 pengkoordinasian Prolegda didasarkan pada Pedoman Kegiatan Prolegda yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) (2001). Pedoman tersebut sudah barang tentu tidak relevan lagi dengan perkembangan hukum yang ada³⁶.

Pedoman BPHN mengarahkan bahwa maksud dilakukannya penyusunan Prolegda oleh Kanwil Dephukham adalah:

1. menginventarisasi Prolegda yang berasal dari pemerintah daerah, dalam hal ini dinas-dinas dan instansi di tingkat daerah provinsi yang dapat dan berhak mengajukan inisiatif perda;
2. menganalisis dan mengevaluasi penentuan skala prioritas dan substansi Prolegda yang akan segera dibahas di DPRD;
3. melakukan pemantauan agar penyusunan Prolegda tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi.

Tujuan yang hendak dicapai adalah terciptanya keterpaduan dan keharmonisan dalam penyusunan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Prolegda. Dalam kenyataannya, Pedoman tersebut belum dilaksanakan seluruhnya sesuai dengan arahan yang diinginkan oleh Kepala BPHN. Hal ini dikarenakan instrumen

³⁶ terutama dengan terbentuknya UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pembentukan UU, PP, dan Perpres, dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Dephukham.

hukum Pedoman tersebut yang kurang kuat. Di beberapa daerah provinsi, Pedoman Kegiatan tersebut baru dilaksanakan sebatas kegiatan menginventarisasi Prolegda yang berasal dari pemerintah daerah. Penyusunan skala prioritas sesuai dengan hasil telaahan persoalan yang belum terpecahkan di tingkat daerah adalah terkait dengan materi Raperda, agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Perintah pembentukan pedoman penyusunan Prolegda sangat kuat karena didukung oleh 2 (dua) UU sekaligus yaitu: (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa "Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden (Pasal 140). (2) UU No. 10 Tahun 2004 juga mengamanatkan hal yang sama bahwa "Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan perda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden." (Pasal 27). Artinya ada 2 (dua) kementerian yang mempersiapkan rancangan Peraturan Presiden tersebut yakni Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri yang keduanya mungkin mempunyai kepentingan berbeda.

Mengingat pengelolaan Prolegda tidak terlepas dari masalah politik maka konserelasi politik di daerah memegang peranan penting dalam pengelolaan Prolegda. Terlebih lagi dengan telah diakuinya kelembagaan Badan Legislasi Daerah di DPRD. Proporsi kekuatan politik di DPRD akan sangat menentukan relasi antara DPRD dengan Gubernur, Bupati/Walikota. Apabila kekuatan politik berimbang antara di DPRD

dengan Gubernur, Bupati/walikota maka pengelolaan Prolegda tidak banyak mengalami kendala-kendala politis. Namun bila kekuatan politik didominasi oleh DPRD yang berseberangan dengan Gubernur, Bupati/Walikota maka potensi kendala politis dalam pengelolaan Prolegda, akan mencuat. Dalam hal seperti ini faktor kepemimpinan Gubernur, Bupati/Walikota yang memahami visi dan misi daerah, memainkan peranan penting dalam pengelolaan Prolegda. Artinya dalam situasi seperti itu diperlukan kemampuan yang persuasif, penyamaan visi, pembentukan opini dan kemampuan memobilisasi dukungan demi keberhasilan kepemimpinan di daerah termasuk dalam pengelolaan Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam konteks NKRI penyusunan Prolegda harus sinkron dengan Prolegnas sehingga tujuan pengaturan legislasi secara nasional dapat terwujud. Agar di dalam pembuatan UU dan Perda terbangun konsistensi isi dengan nilai-nilai Pancasila dan ketentuan konstitusi.

Keharusan adanya Prolegnas dan prolegda dimaksudkan agar semua UU dan Perda yang akan dibuat dapat dinilai lebih dulu kesesuaiannya dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 melalui perencanaan dan pembahasan yang matang. Di dalam prolegnas dan prolegda ini diatur pula mekanisme pembuatan UU yang tidak boleh dilanggar dengan konsekuensi jika mekanisme itu dilanggar dapat dibatalkan melalui pengujian oleh lembaga yudisial. Untuk UU pengujiannya terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian Perda

terhadap peraturan yang lebih tinggi dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasar pasal pasal 24A Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih tinggi.

Menurut Moh. Mahfud MD, Prolegnas dan Prolegda menjadi penyaring isi (penuangan) Pancasila dan UUD di dalam UU dan Perda dengan dua fungsi. *Pertama*, sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan negara yang sesuai dengan Pancasila selama lima tahun; di sini rencana isi hukum dapat dibicarakan lebih dulu agar sesuai dengan Pancasila. *Kedua*, sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan dengan prosedur dan mekanisme yang benar.

Kesalahan isi (misalnya bertentangan dengan UUD atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) dan kesalahan prosedur dan mekanisme (misalnya pembuatannya tidak menurut tingkat-tingkat pembahasan yang ditentukan atau tidak memenuhi korum) dapat dimintakan (digugat) pembatalan melalui pengujian oleh lembaga yudisial (judicial review) ke MK (untuk pengujian UU terhadap UUD) dan ke MA (untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Dengan demikian lembaga yudisial (MK dan MA) melakukan pengujian baik secara material (uji materi) maupun secara formal (uji prosedur).

Dengan demikian, dalam pengelolaan Prolegda mempersyaratkan pula kemampuan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik yaitu fungsi perencanaan, pergerakan dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan fungsi perencanaan setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan Prolegda yaitu:

1. Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Prolegda dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya.
2. Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda.
3. Penerjemahan secara cermat dan akurat Prolegda kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

Prolegnas dan Prolegda yang dibuat untuk masa lima tahun dapat dipenggal-penggal ke dalam program legislasi tahunan sebagai prioritas pelaksanaan berdasar anggaran yang disediakan.

Sekalipun terdapat daftar prioritas penyusunan RUU dalam Prolegnas, akan tetapi dimungkinkan dibentuk RUU baru dengan tujuan tertentu (kemendesakan). Selain itu RUU tersebut memang diperlukan dalam rangka menindaklanjuti putusan MK yang membatalkan suatu UU. Keharusan segera dibentuk UU ini guna mengisi kevakuman hukum yang timbul. Untuk tingkat daerah pun demikian, tatkala terdapat Perda yang

dibatalkan atau munculnya kondisi khusus yang memerlukan segera pengaturan maka dimungkinkan hal itu dilakukan, agar tidak terjadi kevakuman dan kegoncangan kondisi akibat situasi khusus tersebut.

BAB III

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

A. Pola Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konstruksi NKRI

1. Pemaknaan Desentralisasi dan Otonomi Luas

Desentralisasi dan otonomi daerah, sampai saat ini masih diyakini secara optimis sebagai instrumen tercapainya demokrasi, kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat, sehingga arah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tentunya mengarah kepada demokratisasi, dalam artian otonomi daerah tidak hanya pada tingkatan pemerintahan semata (*intergovernmental relation*) tetapi otonomi daerah dibangun berbasiskan pada masyarakat lokal.

Dari mulai awal kemerdekaan RI sampai sekarang, Bangsa Indonesia telah memiliki tujuh UU dan satu Penetapan Presiden mengenai kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan titik fokus yang berbeda-beda. Di masa Orde Baru, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menjadi landasan legal dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sistem setralisme sangat jelas terlihat di dalam UU ini dan pelaksanaannya dilapangan, karena begitu kuatnya dominasi Pemerintah Pusat (c.q. Departemen Dalam Negeri) mengintervensi pengaturan urusan daerah. Dalam hal hubungan antar lembaga daerah, UU No. 5 Tahun 1974 menempatkan DPRD bersama Kepala Daerah sebagai bagian dari Pemerintah Daerah (Pasal 13), yang menyebabkan tidak

adanya kontrol efektif atas lembaga eksekutif daerah dalam melaksanakan kekuasaannya, karena dalam pertanggungjawabannya kepala daerah hanya berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 22).

Kebijakan Pemerintah Daerah yang bersifat koruptif, merugikan rakyat tidak mendapatkan “perlawanan” dari DPRD. Keadaan yang hampir sama juga terjadi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah hanya merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Tugas Pemerintah Daerah hanyalah menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan administratif saja, tanpa mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan strategis daerah³⁷. Setiap kebijakan di daerah harus berdasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pusat, penyimpangan terhadap petunjuk dari pusat merupakan suatu pelanggaran.

Kewenangan yang besar dari Pemerintah Pusat ini tidak hanya dalam menentukan arah kebijakan daerah, tetapi juga dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menentukan kepala daerah dari calon-calon kepala daerah yang diajukan DPRD (Pasal 15). Sehingga tidak mengherankan bila Kepala Daerah terpilih, mungkin tidak dikenal dan mengenal daerah otonom yang akan dipimpinya. Penerapan sistem sentralisasi oleh Pemerintah Pusat merupakan suatu sikap yang ambivalensi, karena di satu sisi

³⁷Syahrul Hidayat, *Otonomi Daerah, Pilkada dan Komitmen Desentralisasi Politik: Tinjauan atas Tiga UU Mengenai Otonomi Daerah, Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Kerjasama Partnership & Pusat Kajian Ilmu Politik UI, Jakarta, 2005, hlm. 32.

mempromosikan bhineka tunggal ika sebagai semboyan bangsa yang mengakui adanya keberagaman (asimetris), tetapi disisi lain menerapkan sistem terpusat dalam hubungan dengan daerah, karena menganggap perbedaan sebagai ancaman disintegrasi bangsa³⁸.

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, secara normatif mengakui otonomi seluas-luasnya. Dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Oleh karena itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dengan demikian otonomi daerah tidak hanya berarti otonomi pemerintahan tetapi juga otonomi rakyat terhadap negara. Pelaksanaan Pilkada langsung secara optimistik dapat dikatakan sebagai bentuk pengukuhan terhadap otonomi rakyat di daerah dalam menentukan Kepala Pemerintahan. Idealnya pemerintahan yang dipilih langsung dan memiliki legitimasi politik yang kuat akan melaksanakan fungsi sesuai dengan

³⁸Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, hlm. 1

aspirasi masyarakat, karena spirit dari Pilkada langsung adalah mendekatkan pemerintah kepada rakyat.

Sekalipun diakui adanya otonomi seluas-luasnya dalam UUD 1945, namun desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu agenda reformasi bangsa yang pelaksanaannya hingga kini belum tuntas. Keengganan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan kekuasaan dan kewenangannya, selain urusan dalam bidang hubungan luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan, keamanan, yustisi, dan agama, kepada daerah untuk menyelesaikan urusan yang menyangkut daerah otonom merupakan hambatan utama dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, yang menggambarkan aspek keberagaman.

Keberadaan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dianggap merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk menarik kembali kewenangan (resentralisasi) yang telah diberikan kepada Kabupaten dan Kota dalam menangani berbagai urusan daerah.³⁹ Hal ini ditandai dengan adanya pengaturan terkait Norma, Standar, Kriteria dan Prosedur (NSPK) yang dibuat pusat dengan sangat rigid sehingga tidak memungkinkan daerah membangun kreativitasnya yang berbasis pada prinsip *general competence*.

Dengan melihat alasan ketidakmampuan beberapa daerah mengelola urusan daerahnya secara benar, seperti pada penanganan bidang-bidang pelayanan publik dan sumber daya manusia semakin memperkuat

³⁹Syahrul Hidayat, *Op.cit.*, hlm. 29.

keinginan Pemerintah Pusat untuk menuju ke arah resentralisasi. Desentralisasi memang bukan obat penenang untuk penyelesaian persoalan pusat dan daerah, akan tetapi desentralisasi dan otonomi daerah diyakini merupakan salah satu solusi untuk mengurangi gejala-gejala yang banyak terjadi di daerah, seperti di Papua, yang berujung pada separatisme dan pemisahan diri.

Menurut Pheni Chalid, ada beberapa kendala dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:⁴⁰

- a. Mentalitas dan pola pikir aparat pemerintah di daerah yang belum berubah, sehingga kurang muncul inisiatif dan kreativitas.
- b. Ketergantungan daerah yang cukup tinggi kepada Pemerintah Pusat.
- c. Sumber daya manusia di daerah yang terbatas.
- d. Adanya kepentingan dari penguasa-penguasa baik lokal maupun daerah terhadap aset daerah.
- e. Adanya keinginan Pemerintah Pusat untuk menjadikan daerah sebagai unit politik dan unit sosial budaya.

Ketidakberdayaan daerah membangun kreativitas dan inisiatif bukan sepenuhnya kesalahan daerah, melainkan karena sistem pemerintahan daerah yang terbangun dengan pola sentralistik dalam jangka panjang (32 tahun) yang pada akhirnya berkontribusi menciptakan watak elit dan

⁴⁰Pheni Chalid, *Op.cit.*, hlm 6.

birokrasi di daerah yang menjadi “manja”, dan selalu bergantung ke pusat untuk setiap permasalahan yang dihadapi. Mekanisme yang terbangun tersebut sesungguhnya merepotkan pusat karena beban Pemerintah Pusat semakin besar dan kompleks. Respon Pemerintah Pusat terhadap permasalahan-permasalahan di daerah yang begitu kompleks menjadi lambat dan tidak menyentuh sasaran secara tepat, hal ini membawa konsekuensi-konsekuensi yang kurang baik.⁴¹

Paradigma pembangunan yang diagung-agungkan oleh Pemerintahan Orde Baru telah mengorbankan peran yang hakiki dari pemerintah, yaitu melayani dan memberdayakan masyarakat, aparatur yang seharusnya memberikan pelayanan kepada masyarakat malah menjadikan masyarakat sebagai pelayan dan “sapi perahan”. Birokrasi dan peraturan menjadi alasan dibalik buruknya pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Kondisi ini memicu munculnya korupsi dan kolusi yang kemudian membudaya di lingkungan pemerintahan. Dengan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat mengubah paradigma lama karena menempatkan pemerintah sebagai pelayan dan pemberdaya masyarakat.

Dengan ditematkannya desentralisasi dan otonomi sebagai salah satu agenda reformasi tidak lain sebagai bentuk koreksi dari penerapan sistem sentralisasi selama ini. Kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakat akan semakin memudahkan pemerintah untuk memberikan

⁴¹M. Ryaas Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya” dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 6.

pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu membuka kesempatan yang luas bagi partisipasi masyarakat terhadap penentuan kebijakan daerah.

Terbangunnya kondisi ini karena pemaknaan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI⁴². Pelaksanaan wewenang yang diserahkan tersebut akan mencapai hasil guna dan daya guna jika diikuti dengan otonomi. UU telah memberikan pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁴³. Penerapan desentralisasi dan otonomi akan mendorong upaya membangun partisipasi dan keterlibatan aktif masyarakat secara luas dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi pembangunan yang sedang dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Adanya pembagian wewenang dan tersedianya ruang gerak yang cukup luas untuk memaknai wewenang yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintahan lokal) merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan konsep sentralisasi⁴⁴.

Secara politik, desentralisasi merupakan langkah untuk menuju demokratisasi, karena dengan desentralisasi, Pemerintah Daerah akan

⁴²Indonesia, Pasal 1 Butir (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. LN. 125 Tahun 2004.

⁴³*Ibid.*, Pasal 1 Butir (5).

⁴⁴Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi, Dan Pembentukan *Good Governance*". dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 40.

semakin dekat kepada rakyat dimana pengaruh dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, implementasi dan pengawasan terhadap program pemerintah akan semakin nyata. Desentralisasi secara politik juga akan menciptakan hubungan yang positif antara pemilih (konstituen) dengan pihak yang dipilih (kepala daerah). Konstituen akan mengetahui wakil dan program yang bersangkutan. Di sisi lain wakil rakyat akan mengetahui keinginan dan kebutuhan konstituennya. Hal yang semestinya tidak dapat dihindari adalah terciptanya transparansi kebijakan dan pertanggungjawaban publik.

Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata-pranata sosial yang ada dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi⁴⁵. Sedangkan secara ekonomi, desentralisasi dapat mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat, mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif dan membuka peluang bagi daerah untuk mengoptimalkan potensi ekonomi daerahnya. Dari segi administratif, desentralisasi akan mampu meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, dan akuntabilitas publik⁴⁶.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi kebijakan, hakikatnya adalah untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat agar dapat memberikan pelayanan secara merata dan sesuai dengan kebutuhan daerah bersangkutan. Selama berlangsungnya sistem sentralisasi,

⁴⁵ Pheni Chalid, *Op. cit.*, hlm, 5

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 15

Pemerintah Pusat menyamaratakan semua jenis pelayanan untuk setiap daerah, padahal jenis pelayanan di suatu daerah belum tentu cocok untuk daerah lainnya. Dengan adanya penyeragaman ini jelas pelayanan kepada masyarakat menjadi tidak efektif.

Dengan penerapan otonomi dan desentralisasi setiap daerah akan terpacu mengeluarkan kemampuan terbaiknya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan keunikan dan kekhasan masing-masing daerah. Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat secepatnya memberikan respon terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat lokal dalam rangka pelayanan optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk menjamin keteraturan sosial dan menghindari kerawanan sosial pelaksanaan otonomi daerah harus diperkuat dengan peraturan perundang-undangan baik di pusat dan daerah yang konsisten⁴⁷.

Dalam perkembangan muncul indikasi pengaturan antara pusat dan daerah yang tidak konsisten karena adanya upaya penguatan pusat atas daerah⁴⁸. Terkait dengan pembentukan peraturan daerah, berbagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004, tidak sejalan dengan UU karena keinginan untuk kembali memperkuat wewenang gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah yang mempunyai

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Syahrul Hidayat, *Op. cit.* hlm. 40

wewenang melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota⁴⁹.

2. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Paradigma kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah mengandung perbedaan karakteristik dalam setiap pergantiannya. Sebagai konsekuensi berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 menuntut adanya penataan kelembagaan daerah karena daerah kabupaten/kota oleh UU diberi kewenangan penuh untuk melaksanakan desentralisasi.

Pengaturan era desentralisasi tersebut berbeda dengan ketika berlaku UU No. 5 Tahun 1974 yang menempatkan daerah kabupaten/kota sebagai penyelenggara dekonsentrasi. Kelembagaan daerah menjadi melebar dengan rentang kendali yang panjang, karena di setiap satuan pemerintahan daerah terdapat organ-organ pusat di samping organ daerah⁵⁰.

Dalam perkembangannya pelaksanaan PP No. 84 Tahun 2000 tidak seperti yang diharapkan yaitu terbentuknya kelembagaan yang fungsional menuju pelayanan publik (*public service*) yang prima. Realitanya kepercayaan yang diberikan oleh PP kepada daerah diartikan berbeda

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 45

⁵⁰ Untuk mengatur lebih lanjut penataan kelembagaan daerah ini, Pasal 68 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 menghendaki adanya Peraturan Pemerintah (PP). PP yang dimaksud adalah PP No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

karena masing-masing daerah membentuk kelembagaan tanpa kejelasan tujuan sesuai dengan spirit otonomi daerah. Di berbagai daerah banyak terjadi tumpang tindih fungsi akibat proliferasi kelembagaan yang pembentukannya kurang memperhatikan kebutuhan nyata daerah dan kemampuan keuangan daerah.

Dasar pertimbangan pembentukannya lebih bernuansa politis daripada pertimbangan obyektifitas, efisiensi dan efektifitas. Fungsi beberapa lembaga sejatinya dapat disatukan tapi dipencarkan dalam berbagai kelembagaan, sehingga memperpanjang rentang kendali birokrasi secara horizontal. Lebih dari itu akibat pembengkakan kelembagaan telah terjadi penyedotan anggaran DAU untuk membiaya belanja pegawai. Akibatnya anggaran yang ada hanya dapat (bahkan kurang) untuk membiayai belanja rutin, sehingga dalam kurun waktu berjalannya otonomi daerah belanja pembangunan untuk kepentingan publik menjadi terabaikan.

Untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi kelembagaan, pemerintah meninjau ulang pelaksanaan PP No. 84 Tahun 2000. Dari hasil evaluasi dan peninjauan terhadap PP No. 84 Tahun 2000, pemerintah menerbitkan PP penggantinya yaitu PP No. 8 Tahun 2003 yang juga sebagai pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999. PP baru menghendaki adanya penyederhanaan kelembagaan sehingga birokrasi pemerintahan daerah lebih proporsional dan terdesentralisasi. Hal yang diharapkan dalam penataan ini adalah organisasi perangkat daerah yang ramping tapi fungsional, efektif dan efisien dengan dukungan Sumber Daya Manusia

yang memadai. Dasar pembentukan kelembagaan daerah adalah kewenangan wajib yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 11) meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dalam rangka mewujudkan ketentuan PP No. 8 Tahun 2003 masing-masing daerah menyiapkan Perda pengganti, karena dipandang cukup batas waktu penyesuaian PP selama 2 tahun. Terkait dengan hal ini ada sedikit kebingungan karena pada saat daerah akan melaksanakan PP No. 8 Tahun 2003, telah terjadi penggantian UU pemerintahan daerah dengan UU No. 34 Tahun 2004. Paradigma yang dikembangkan oleh UU No. 34 Tahun 2004 dengan UU No. 22 Tahun 1999 berbeda, karena dalam UU No. 22 Tahun 1999 seakan meniadakan hubungan hirarki antara pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan provinsi sebagai implikasi kewenangan desentralisasi penuh, tanpa *reserve* kepada kabupaten/kota, berdasarkan payung hukum UU No. 34 Tahun 2004 kelembagaan daerah harus terkait dengan urusan daerah. Urusan yang menjadi kewenangan daerah kini terjalin dalam hubungan antar satuan pemerintahan.

Urusan wajib berskala kabupaten/kota yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota 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;

- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Untuk menyelenggarakan urusan wajib dan pilihan diperlukan organ perangkat daerah. Berdasarkan Pasal 120 ayat (2) dikatakan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretaris daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Susunan organ ini akan diatur dalam PP tersendiri.

UU No. 32 Tahun 2004 menghendaki adanya PP pengatur organ daerah. PP yang dimaksud yaitu PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Munculnya kedua PP ini akan banyak mengubah penyelenggaraan berbagai urusan dan format kelembagaan, khususnya bagi daerah yang sudah terlanjur menggunakan format kelembagaan yang besar.

Sebagai konsekuensi pemberian sejumlah urusan kepada daerah ini, diperlukan kelembagaan yang mampu merespon dengan cepat perkembangan yang terjadi agar penyelenggaraan sejumlah urusan tersebut dapat berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kelembagaan yang dibentuk harus sesuai dengan kebutuhan nyata daerah, tidak menimbulkan pembengkakan kelembagaan yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi anggaran. Oleh karena itu dalam menata kelembagaan Pemerintah daerah harus menerapkan struktur organisasi perangkat daerah dengan prinsip “hemat struktur, kaya fungsi”. Sekalipun Pemerintah daerah memiliki keleluasan dalam menata kelembagaan, namun dalam pembentukan perangkat daerah perlu dipertimbangkan:

1. kewenangan daerah yang dimiliki
2. karakteristik, potensi dan kebutuhan.
3. kemampuan keuangan daerah.
4. ketersediaan sumber daya aparatur.
5. pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Dengan dasar pertimbangan ini kebijakan yang diambil Pemerintah daerah dapat mengarah pada terwujudnya peningkatan pemberian pelayanan yang optimal kepada masyarakat, sebagaimana tujuan dari otonomi daerah.

Melalui PP No. 41 Tahun 2007 dikehendaki penyederhanaan birokrasi pemerintah sehingga dalam pelaksanaannya dapat proporsional,

datar, transparan, hirarki yang pendek dan terdesentralisasi. Selain itu diharapkan struktur organisasi daerah ini dapat menjadi instrumen dinamisor visi dan misi pemerintah (RPJPD) dan daerah (RPJMD).

Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama (urusan absolut)⁵¹. Selain urusan absolut, semua urusan pemerintahan di luar 6 (enam) bidang tersebut merupakan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan (urusan konkuren)⁵². Urusan tersebut terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum; perumahan; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perhubungan; lingkungan hidup; pertanahan; kependudukan dan catatan sipil; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; sosial; ketenagakerjaan dan ketransmigrasian; koperasi dan usaha kecil dan menengah; penanaman modal; kebudayaan dan pariwisata; kepemudaan dan olah raga; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; statistik; kearsipan; perpustakaan; komunikasi dan informatika; pertanian

⁵¹ Lihat pula dalam Pasal 10 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

⁵² Penjelasan Pasal 2 Ayat (3) PP No. 38 Tahun 2007 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan

dan ketahanan pangan; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; kelautan dan perikanan; perdagangan; dan perindustrian.

Aspek terpenting ketentuan PP No. 38 Tahun 2007 adalah adanya penentuan pembagian urusan pemerintahan bahwa Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara bersama-sama dengan bidang urusannya.

Urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah adalah terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat. Dalam Pasal 7 Ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 telah ditentukan 26 (dua puluh enam) urusan wajib pemerintah daerah meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m) ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q) komunikasi dan informatika; (r) pertanahan; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial; (w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Penentuan urusan pilihan ditetapkan sendiri oleh pemerintahan daerah sesuai dengan karakteristik faktual daerah masing-masing, yaitu: (a) kelautan dan perikanan; (b) pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f) industri; (g) perdagangan; dan (h) ketransmigrasian⁵³.

Salah satu hal yang urgen dan mendesak bagi daerah-daerah dalam pengaturan PP No. 38 Tahun 2007 yakni terkait dengan eksistensi Pasal 12 Ayat (1) dan ayat (2), bahwa: *“Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini”*, sedangkan ayat (2) yakni *“Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah”*.

Konsekuensi dari adanya pembagian urusan ini adalah adanya keniscayaan yuridis yang semestinya segera dilaksanakan pemerintahan daerah yaitu menyusun Perda yang berkaitan dengan urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Bidang-bidang yang menjadi urusan pemerintahan telah disebutkan secara jelas dalam Lampiran PP No. 38 Tahun 2007. Pemerintahan daerah dapat

⁵³ Didasarkan Pasal 7 Ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007

segera menjabarkan urusan-urusan tersebut sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

PP No. 41 Tahun 2007 sebagai landasan pengaturan organ daerah menghendaki penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi dilandasi adanya suatu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Artinya tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Pada prinsipnya PP memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Komposisi organisasi perangkat daerah yang fungsional harus memperhatikan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Dengan demikian, kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidaklah seragam namun diformulasikan secara proporsional sesuai kondisi faktual daerah yang bersangkutan.

Kejelasan urusan dan kelembagaan yang menyelenggarakan urusan di daerah sangat menentukan implementasi otonomi daerah yang harus

diaktualisasikan dengan pembentukan produk hukum daerah, baik peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

B. Kedudukan Perda dalam Sistem Perundang-undangan

Dalam UUD 1945 pra amandemen tidak ada suatu ketentuan yang dengan jelas menyebutkan tentang Peraturan Daerah (Perda)⁵⁴. Konstitusi hanya menjelaskan dengan sangat sederhana beberapa jenis peraturan perundang-undangan, yaitu UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu). Sementara itu konstitusi lain yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1949 dan UUD 1950) juga secara terbatas menyebutkan soal jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Dari ketentuan yang sangat terbatas tersebut tidak terdapat jenis Perda. Perda adalah instrumen hukum yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Sejalan dengan konfigurasi politik yang berkembang kedudukan dan fungsi Perda selalu diatur berbeda dalam pengaturan berbagai UU pemerintahan daerah yang berlaku. Perbedaan tersebut terdapat pada penataan materi muatan dan mekanisme pembentukannya. Pada waktu

⁵⁴ Setelah amandemen, Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan lain yang dimaksud adalah peraturan pelaksanaan peraturan daerah, peraturan atau keputusan bersama kepala daerah.

berlaku UU No. 5 Tahun 1974 dengan prinsip yang sangat sentralistik materi muatan Perda sangat sempit dan mekanisme pembentukannya sangat elitis.

Di tengah berbagai UU pemerintahan daerah yang berubah, Perda seharusnya menjadi instrumen hukum yang penting untuk menterjemahkan esensi otonomi agar aplikatif di masyarakat. Keharusan ini pada masa pemerintahan yang sentralistik jelas tidak memungkinkan, tapi saat ini era telah berubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bergeser menjadi desentralistik. 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.

1. Jenis Produk Hukum Daerah

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 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) Meteri dituangkan dalam bentuk diktum tulisan kepada : ,untuk,;Pertama : , kedua :, dst,; dan (f) 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.

2. Asas-Asas Dalam Penyusunan Perda

Untuk membentuk Perda yang sejalan dengan makna otonomi, seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya, UU menentukan berbagai asas. Asas yang dimaksud akan menjadi kerangka agar keberadaan Perda dapat mewujudkan negara hukum yang demokratis yang salah satu esensinya membatasi kekuasaan pemerintahan daerah. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material⁵⁵.

Asas-asas formal meliputi:

- a. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duideijke doelstelling*) mencakup 3 (tiga) hal; ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- b. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*) pada prinsipnya menafsirkan perlunya kejelasan kewenangan organ/lembaga yang membentuk peraturan perundang-undangan

⁵⁵ A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita IV), Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,1990, hlm. 301.

- c. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*), muncul karena dalam penyelesaian masalah penyelenggaraan kehidupan manusia terdapat berbagai alternatif yang tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini bukan berarti tidak ada peraturan (*ontregelen*) namun pembentukan peraturan itu berpegang pada prinsip penyederhanaan (*soberheid*), sehingga sangat dimungkinkan adanya deregulasi yang maknanya bukan tanpa regulasi (aturan). Oleh karena itu harus dikaji lebih jauh urgensi sebelum peraturan tersebut dibuat.
- d. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*) merupakan asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakkan norma tersebut melalui penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran peraturan. Perumusan sanksi ini harus sejalan dengan sifat norma, apakah larangan atau perintah
- e. Asas konsensus (*Het beginsel van de concensus*) pada prinsipnya menegaskan bahwa pembentukan setiap peraturan merupakan buah kesepakatan antara rakyat dengan lembaga pembentuknya.

Asas-asas material meliputi:

- a. Asas kejelasan teminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.
- b. Asas bahwa peraturan perundang undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*) sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, lebih-lebih bagi orang yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- c. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*) menghendaki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan muatannya tidak bersifat diskriminatif baik untuk kelompok kuat (mampu) maupun lemah, sehingga mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan
- d. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids beginsel*) merupakan konsekuensi sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu setiap peraturan yang dibentuk harus jelas dengan rumusan yang tidak multitafsir.

- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuele rechtsbedeling*) menunjukkan adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu dimaksudkan bahwa selain muatan peraturan perundang-undangan berlaku umum tapi dapat juga diterapkan untuk menyelesaikan persoalan secara khusus atau keadaan-keadaan tertentu (*in-concreto*). Namun dalam penerapan asas ini harus penuh kehati-hatian karena dapat meniadakan asas kepastian hukum dan asas persamaan. Oleh karena itu penerapan sepenuhnya diserahkan pada penegak peraturan perundang-undangan (hakim). Dalam kaitan ini memungkinkan bagi hakim untuk melakukan *recht vinding*, mengingat dalam era desentralisasi sangat marak Perda pembebanan yang diikuti dengan sanksi pidana. Maksud penetapan sanksi sebagai racun (*in cauda venenum*) dalam penegakkan aturan bisa jadi tidak tercapai karena banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat akibat ketidakberdayaannya.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat

bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). Asas ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturan tidak baik tapi penyelenggara pelayanan publik menerapkannya dengan baik. Secara umum asas-asas ini melekat *inherent* pada esensi pelayanan publik berupa asas keterbukaan, integritas, akuntabilitas, legalitas, non diskriminatif dan perlakuan yang sama, proporsionalitas, dan konsistensi.

3. Kedudukan Perda Sebagai Salah Satu Jenis Produk Hukum Daerah

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. Dalam Memorandum DPR-GR Sidang MPRS Tahun 1966 (20 Juni – 5 Juli 1966) telah ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 (disingkat TAP MPRS

No.XX/966). yang memuat secara hirarkis jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR (TAP MPR);
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri;
 - c. dan lain-lainnya.

Ketentuan hirarki dalam Tap MPRS No. XX/1966 tidak mencantumkan jenis Perda. Seluruh peraturan yang dimasukkan hanya yang merupakan produksi pemerintah pusat. Sangatlah wajar jika bentuk hirarki yang ada limitatif pada peraturan pusat, karena pemerintah daerah saat itu merupakan sub ordinasi pusat yang tidak memiliki kewenangan otonom untuk menentukan regulasi di setiap satuan daerah otonom.

Pada era reformasi, Tap MPRS No. XX/1966 merupakan salah satu target yang perlu diubah, dalam rangka agenda reformasi perundang-undangan. Melalui Sidang Tahunan MPR 2000 telah berhasil ditetapkan Tap MPR No. III/2000 yang menggantikan Tap MPRS No. XX/1966. Dalam Pasal 2 ditentukan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR-RI.
3. Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Daerah.

Dalam Tap MPR No. III/2000 baru ada kejelasan jenis regulasi daerah, Perda ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan dengan ketentuan:

1. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur.
2. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
3. 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.

Selebihnya dari itu Tap MPR tidak menjelaskan bagaimana mekanisme pembentukan Perda yang dimaksud, karena pengaturan lebih lanjut Tap masih harus menunggu derivasi berupa UU yang tak kunjung berlaku.

Sejalan dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan dasar desentralisasi penuh terutama bagi kabupaten/kota untuk menjalankan otonomi, sangat mungkin Perda yang dibentuk

nantinya tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang telah tersusun secara hirarkis.

Sejalan dengan perubahan fungsi MPR, Tap MPR No. III/2000 mengalami dampak peninjauan dan tidak diberlakukan kembali setelah berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU ini merupakan afirmasi konstitusi sekaligus implementasi Tap MPR No. III/2000 yang menghendaki adanya UU. Dalam UU ini dirumuskan kembali hirarki peraturan perundang-undangan berupa:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai

berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan 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 propinsi dan tugas pembantuan (*medebewind*) serta dekonsentrasi dalam rangka mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7, Pasal 9, dan Pasal 13 (tugas pembantuan) dari UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai

Daerah Otonom (*vide* Pasal 3 PP No. 25 Tahun 2000). Di samping 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 Daerah⁵⁶. 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.

⁵⁶ Machmud Aziz, S.H., MH, *Peraturan Perundang-undangan*, Makalah inidisampaikan 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.

BAB IV**PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH DALAM RANGKA
PEMBANGUNAN HUKUM****A. Urgensi Pengawasan Produk Hukum Daerah: Perspektif Historis**

Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti yang sangat strategis dalam mengimplementasikan isi otonomi daerah. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 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

Pengakuan Perda sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dalam peraturan perundang-undangan, terjadi seiring dengan arus penguatan otonomi daerah sebagaimana ditetapkan dalam Tap MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urut Peraturan Perundang-undangan⁵⁷. Pasal 3

⁵⁷ Sebagai kilas balik dalam Tap MPRS No. XX/1966 kedudukan perda tidak ditentukan sama sekali, karena menurut Tap MPRS bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah:

1. UUD Republik Indonesia 1945.
2. Tap MPR
3. UU/Perpu
4. PP
5. Keppres

Peraturan pelaksanaan lainnya seperti:
- Peraturan Menteri

ayat (7) menentukan bahwa perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

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 pemerintahan 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. 10 Tahun 2004, salah satunya adalah terkait dengan pengaturan materi muatan Perda. Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 rumusan materi muatan perda dipersempit menjadi:

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

-
- Intruksi Menteri
 - dan lain-lainnya.

Terkait dengan peraturan pelaksanaan lainnya diperjelas oleh huruf B angka 6 Tap MPRS No. XX/1966 adalah peraturan yang berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (3) 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. 10 Tahun 2004 cakupan materi muatan perda lebih luas meliputi:

1. Materi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Materi yang menampung kondisi khusus daerah.
3. 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.

Sejak UU pemerintahan daerah pertama kali ditetapkan (UU No. 22 Tahun 1948), Pemerintah telah mengatur sistem pengawasan Perda. Walaupun kala itu tidak ada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan, telah ditentukan perda tidak boleh bertentangan dengan UU, PP atau perda yang lebih tinggi. Sangat

disadari oleh pembentuk UU bahwa pelaksanaan pengawasan dapat tidak selaras dengan semangat otonomi, akan tetapi keberadaannya sangat urgen dalam rangka menyeimbangkan pemberian otonomi yang seluas-luasnya.

Semasa berlaku UU No. 5 Tahun 1974 sistem pengawasan peraturan daerah semakin diperketat sebagai wujud kehendak politik *centripetal*. Ada 3 (tiga) macam pengawasan yang dijalankan oleh Pemerintah:

1. Pengawasan umum
2. Pengawasan preventif
3. Pengawasan represif.

Pengawasan Umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah di daerah yang bersangkutan. Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk berwenang mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan. Demikian pula Gubernur (Kepala Daerah) berwenang melakukan hal yang sama terhadap Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota). Untuk kepentingan pengawasan umum ini Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta. Apabila daerah menolak memberikan keterangan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri atau Gubernur dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu. Bentuk tindakan yang akan dijatuhkan tersebut tidak dijelaskan oleh ketentuan UU karena diserahkan pengaturannya oleh Menteri.

Pengawasan preventif diwujudkan dalam bentuk keharusan pengesahan perda atau keputusan daerah tertentu sebelum diberlakukan. Perda-perda tertentu yang memerlukan pengesahan tidak akan dapat berlaku sebelum pengesahan tersebut diperoleh. Menteri Dalam Negeri berwenang mengesahkan kebijakan daerah Provinsi, dan Gubernur yang berwenang mengesahkan kebijakan daerah kabupaten/kota.

Muatan perda yang memerlukan pengesahan pada umumnya diatur hampir sama yakni:

1. perda yang menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat Rakyat, ketentuan- ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan langsung kepada Rakyat;
2. perda yang memuat ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu.
3. Perda yang memuat pembebanan kepada Rakyat, misalnya pajak atau retribusi Daerah.
4. Perda yang memuat ketentuan tentang segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan Rakyat, misalnya: mengatur pengadaan hutang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan Perusahaan Daerah, menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta mengatur gaji pegawai.

Mekanisme pengesahan ditentukan dengan cara sebelum perda atau keputusan daerah diberlakukan terlebih dahulu dikirim ke pusat secara berjenjang. Dalam tempo 3 (tiga) bulan sejak diterimanya ketentuan tersebut, pejabat yang berwenang segera mengambil keputusan menerima atau menolak. Apabila dipandang perlu jangka waktu pengesahan 3 (tiga) bulan ini dapat diperpanjang 3 (tiga) bulan lagi, dengan terlebih dahulu memberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu 3 (tiga) bulan pertama

berakhir. Jika terjadi penolakan harus diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasannya. Keberatan daerah terhadap penolakan pengesahan dapat disampaikan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak. Hanya saja tidak ada pengaturan mekanisme kelanjutan dari keberatan ini.

Pengawasan represif diwujudkan dalam bentuk penangguhan (penundaan) dan pembatalan berlakunya semua jenis muatan perda atau keputusan daerah, termasuk untuk perda atau keputusan daerah tertentu yang telah melalui mekanisme pengawasan preventif. Tujuannya tidak lain dalam rangka mengantisipasi kemungkinan daerah tidak mematuhi kehendak pusat, walaupun dalam kenyataan hal ini tidak pernah terjadi. Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Apabila Gubernur tidak menjalankan haknya maka wewenang tersebut diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri. Jangka waktu penangguhan hanya 6 (enam) bulan, karena jika terlalu lama akan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak diikuti dengan keputusan pembatalan maka ketentuan yang ditangguhkan tersebut akan memperoleh kembali kekuatan berlakunya.

Pembatalan Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah karena alasan bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi akan mengakibatkan batalnya semua akibat hukum yang ditimbulkan dari ketentuan tersebut sepanjang masih dapat

dibatalkan. Keputusan ini harus diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan/atau Lembaran Daerah yang bersangkutan

Penerapan mekanisme pengawasan ini dalam praktiknya telah mematikan kreatifitas daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, karena pada akhirnya penentu perda atau keputusan kepala daerah adalah pusat secara berjenjang. Melalui pelaksanaan pengawasan ini pusat menerapkan sekaligus pola penyeragaman bentuk sekaligus isi perda dan keputusan kepala daerah. Kepala Daerah masing-masing satuan daerah otonom yang sekaligus sebagai wakil Pemerintah tidak memiliki daya dan upaya untuk menolak kehendak pusat, karena penentu pertanggungjawaban mereka pada akhirnya adalah pusat⁵⁸.

B. Perubahan Sistem Pengawasan

Perubahan yang sangat fundamental terhadap sistem pengawasan terjadi ketika berlaku UU No. 22 Tahun 1999. UU menghapus berbagai bentuk pengawasan yang dipandang mengekang kebebasan daerah mengimplementasikan otonomi yang seluas-luasnya. Tidak ada lagi pembatasan perda atau keputusan kepala daerah tertentu yang harus melewati jalur mekanisme pengawasan preventif, karena mekanisme ini dipandang sebagai jalan menuju intervensi pusat kepada daerah. Pusat beranggapan bahwa pengawasan ini merupakan salah satu sarana untuk membangun keserasian hubungan antara pusat dan daerah, tetapi dalam implementasinya justru meniadakan kebebasan daerah untuk mewujudkan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

⁵⁸ Ateng Syafrudin, 1982, *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Penerbit Tarsito Bandung, hlm. 15

Dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah, pusat meniadakan bentuk pengawasan preventif, yang diganti dengan mekanisme pembinaan dan pengawasan represif. Pembinaan lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom, sedangkan pengawasan represif lebih ditekankan pada pemberian kebebasan kepada Daerah Otonom untuk mengambil keputusan sekaligus memberikan peran kepada DPRD mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas pelaksanaan Otonomi Daerah. Oleh karenanya Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah Otonom tidak memerlukan lagi pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah. Bahkan sebagai bagian dari upaya pemberdayaan DPRD, DPRD tidak lagi berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah. Oleh karena itu Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah, tidak perlu dengan mengikutsertakan tanda tangan Pimpinan DPRD⁵⁹.

Selain meniadakan pranata pengawasan, suatu formula baru sistem pemerintahan daerah dalam wadah NKRI dirumuskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu “ DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah (kepala daerah dan perangkatnya) sebagai badan Eksekutif Daerah”. Bertitik tolak dari ketentuan ini harus dipahami secara seksama karena berarti ada 2 (dua) Badan Legislatif yaitu Badan Legislatif Daerah dan Badan Legislatif Pusat. Pembedaan ini dapat mengaburkan makna negara kesatuan sebagaimana dikemukakan Kranenburg bahwa pembedaan 2 (dua) badan legislatif dengan wewenangnya masing-masing terdapat pada negara federal yang dibagi antara

⁵⁹ Bandingkan dengan Ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 Perda yang akan diundangkan harus ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua DPRD. Keterlibatan DPRD ini sebagai cerminan bahwa DPRD adalah unsur Pemerintah Daerah

badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan legislatif pusat, karena wewenang badan legislatif daerah didasarkan atas penentuan badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang⁶⁰. Dengan demikian sekalipun DPRD disebut sebagai Badan Legislatif Daerah tetapi wewenang badan ini hanya ditentukan oleh UU yang dibentuk oleh badan legislatif pusat tidak dapat diatur wewenang lain melalui Perda masing-masing.

Dengan hanya menyisakan bentuk pengawasan represif, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang telah diberlakukan dan mengikat umum disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Jika dicermati ketentuan ini tidak memiliki nilai yuridis, tetapi fakultatif sehingga pelaksanaannya tergantung pada kehendak daerah⁶¹. Pusat tidak dapat memaksakan berlakunya ketentuan ini apalagi disertai sanksi tertentu kepada daerah.

Pusat dapat membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang telah disampaikan tersebut jika bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. UU tidak menganut mekanisme penundaan atau penangguhan sebagaimana yang diberlakukan pada UU sebelumnya. Dengan adanya pembatalan ini semestinya daerah segera menghentikan pelaksanaan perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah tersebut supaya tidak menimbulkan dampak

⁶⁰ Dalam Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 141.

⁶¹ Norma hukum fakultatif tidak secara a priori mengikat, sifatnya hanya melengkapi, subsidiar atau disposif. Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Liberty*, Yogyakarta, 2004, hlm. 31.

negatif, tetapi rumusan ketentuan pembatalan dalam UU tidak bersifat imperatif karena pada kenyataannya banyak daerah yang tetap memberlakukan perda yang telah dibatalkan.

Bagi Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah terlebih dahulu mengajukan keberatan tersebut kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung ini sebagai upaya hukum terakhir yang dilakukan selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Dalam ketentuan UU sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1974) tidak ada mekanisme derivasi pengaturan pengawasan preventif dan represif, seluruh mekanisme yang diperlukan sudah tercakup dalam ketentuan UU. Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999, yang tidak mengatur tuntas mekanisme pengawasan represif. Peraturan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Dalam suasana perubahan paradigma pemerintahan, membuat pengaturan yang tuntas dalam UU dapat menyulitkan Pemerintah yang belum mempersiapkan agenda perubahan secara matang. Nuansa ketakutan Pusat sangat tampak sekali dalam rumusan ketentuan pengawasan. Apalagi untuk pertama kali Pemerintah menanggalkan bentuk pengawasan preventif.

Pasal 112 UU No 22 Tahun 1999 menentukan “Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”. Mengacu pada teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, seharusnya untuk pembentukan PP yang sudah jelas

ketentuan yang akan dirujuk, cukup dengan menyebut ketentuan tersebut. Namun dalam pembentukan PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagai pelaksanaan dari Pasal 112 tersebut dirumuskan ketentuan “Menimbang” dengan suatu isyarat bahwa “jika tidak berhati-hati pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dapat menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI”. Isyarat tersebut dielaborasi lebih lanjut bahwa:

“paradigma baru desentralisasi membuka tantangan besar bagi seluruh bangsa Indonesia. Apabila pemahaman terhadap wawasan kebangsaan keliru, akan menimbulkan tuntutan-tuntutan yang bersifat memperlemah kesatuan dan persatuan bangsa, seperti tuntutan atas pengalihan sumber-sumber pendapatan negara, bahkan tuntutan bentuk pemisahan diri Daerah dari negara di luar sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu untuk mewujudkan adanya ketegasan dan konsistensi penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka kewenangan Daerah Otonom perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan untuk menghindari agar kewenangan tersebut tidak mengarah kepada kedaulatan”.

Ungkapan di atas merupakan bentuk keresahan Pemerintah terhadap ancaman disintegrasi yang sebenarnya merupakan wacana lama. Muatan PP mengatur secara ekstensif ketentuan dalam UU dengan menambahkan norma pengawasan yang perlu dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan menekankan pemerintahan daerah adalah sub sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, Pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi:

1. Pengawasan secara represif yang dilakukan terhadap kebijakan pemerintahan daerah berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah atau Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD. Mekanisme pelaksanaan pengawasan ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah non Departemen.

2. Pengawasan secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah. Bentuk pengawasan ini identik dengan pengawasan umum yang dianut oleh UU sebelumnya.

Pelaksanaan kedua pengawasan ini dapat dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah. Akan tetapi implementasi pengawasan represif yang dilimpahkan kepada Gubernur ini tidak mungkin dapat optimal karena tafsiran daerah terhadap ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan masing-masing satuan pemerintahan daerah berdiri sendiri dan tidak ada hubungan hirarki satu sama lain.

Sebagai bentuk penafsiran ketentuan ini pemerintahan kabupaten/kota tidak menyampaikan kebijakan daerah kepada Pemerintahan Provinsi. Sangatlah tidak mungkin bagi Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk mengambil langkah-langkah berupa saran, pertimbangan, koreksi serta penyempurnaan dan sebagai bentuk ultimum remediumnya adalah membatalkan berlakunya kebijakan daerah, karena: (1) pemerintahan kabupaten/kota merasa tidak memiliki hubungan hirarki dengan satuan pemerintahan provinsi, (2) Pemerintahan Provinsi tidak dapat dijadikan contoh bagi kabupaten/kota karena dalam kenyataannya juga membuat berbagai kebijakan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bagaimana mungkin dapat diperoleh hasil yang maksimal jika yang mengawasi tidak lebih baik dari yang diawasi. Sekalipun PP menetapkan adanya sanksi bagi daerah yang tidak mematuhi hasil pengawasan, sanksi tersebut tidak dapat efektif karena pada kenyataan baik provinsi maupun kabupaten/kota sama-sama melakukan pelanggaran, yang artinya sama-sama perlu

diawasi. Sanksi seperti apakah yang dapat dijatuhkan kepada daerah pun tidak diatur secara jelas.

Selain menentukan pengawasan represif dan fungsional, PP memperluas macam pengawasan yang dapat dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni:

1. Pengawasan legislatif yang dilakukan oleh DPRD sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib DPRD.
2. Pengawasan publik yang dilakukan oleh masyarakat secara perorangan atau kelompok dan/atau organisasi masyarakat, yang dapat secara langsung atau tidak langsung, baik lisan maupun tulisan untuk meminta keterangan, memberikan informasi, saran dan pendapat kepada pusat, pemerintah daerah, atau DPRD.

Ketentuan lebih lanjut pelaksanaan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah seharusnya diatur dengan Keputusan Presiden (Keppres), tetapi dalam kenyataannya dilaksanakan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri), yaitu Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Ketentuan ini tidak memiliki landasan hukum berdasarkan ketentuan PP, tetapi merupakan bentuk pengaturan *ultra vires*.

Obyek pengawasan represif dalam ketentuan PP memperluas rumusan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang semula hanya Perda dan Keputusan Kepala Daerah, menjadi seluruh kebijakan daerah berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan/atau Keputusan Pimpinan DPRD. Perluasan obyek pengawasan ini yang kemudian diatur dalam Kepmendagri.

Untuk memudahkan pelaksanaan pengawasan represif terhadap seluruh kebijakan daerah tersebut, Kepmendagri membagi tugas dan tanggung jawab kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah menjadi sebagai berikut:

Menteri Dalam Negeri	Gubernur
a. Perda Provinsi b. Keputusan Gubernur yang mengatur c. Keputusan DPRD Provinsi tentang Tatib. d. Keputusan DPRD tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD e. Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi f. Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah. g. Perda Kabupaten/kota tentang Pengelolaan Kawasan h. Perda kabupaten/kota tentang Penghapusan/Perubahan asset daerah i. Perda Kabupaten/kota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah j. Keputusan Bupati dan Walikota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah. k. Keputusan Bupati/Walikota tentang Penghapusan/Perubahan Asset Daerah.	a. Perda kabupaten /kota dan Keputusan Bupati/Walikota diluar pajak, retribusi, tata ruang, asset, sumbangan pihak ketiga. b. Keputusan DPRD Kabupaten/kota tentang Tatib DPRD c. Keputusan DPRD kabupaten/kota tentang kedudukan keuangan anggota DPRD. d. Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/kota.

Pembagian tugas dan tanggung jawab kepada Gubernur ini dilakukan sebagai wujud pelaksanaan dekonsentrasi⁶². Baik Menteri maupun Gubernur dapat membatalkan perda atau keputusan yang menjadi kewenangannya jika bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jika PP tidak menentukan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan pada daerah yang tidak mematuhi pembatalan perda atau keputusan kepala daerah, maka dalam ketentuan Kepmendagri sanksi tersebut ditegaskan berupa tegoran tertulis.

⁶² Pasal 3 huruf k PP No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

Jika sanksi ini tetap tidak dipatuhi maka pusat secara berjenjang akan mengumumkan pada masyarakat luas atas ketidakpatuhan tersebut.

Sanksi ini pada kenyataannya tidak berjalan efektif karena hampir tidak pernah ada pengumuman resmi pemerintah kepada masyarakat luas tentang ketidakpatuhan daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali beberapa pemberitaan media dengan tajuk “Perda Bermasalah”⁶³. Alasan daerah tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena:

1. bersamaan dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tidak diikuti dengan perubahan berbagai peraturan pelaksanaan dari berbagai UU sektoral, sehingga daerah hanya mendasarkan pada peraturan lebih tinggi pelaksanaan dari UU No. 22 Tahun 1999.
2. ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Tap No. III/2000, menentukan secara limitatif jenis peraturan perundang-undangan. selain jenis yang tercantum dalam tata urutan tersebut, tidak diikuti oleh daerah, misalnya Keputusan/Peraturan Menteri.

Bentuk peraturan perundang-undangan yang sering dilanggar adalah peraturan Menteri atau Peraturan Pejabat. Sejak berlaku UU No. 22 Tahun 1999, pembentuk peraturan di tingkat daerah enggan memasukkan peraturan/keputusan Menteri sebagai sumber rujukan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Melihat kondisi yang tidak kondusif ini, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Surat No. 188/1/434/SI, dan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia

⁶³ Jumlah Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah sejak tahun 2002 - 2007 adalah 783 Perda.

dalam Surat No. M.UM.01.06-27 mengeluarkan edaran bahwa Peraturan/Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang tetap dijadikan dasar dalam pembentukan Perda. Namun perkembangannya tidak semua daerah mematuhi Surat Edaran tersebut karena dipandang tidak mengikat.

C. Dinamika Pengawasan Produk Hukum 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. Bahkan secara diam-diam menjadikan Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah kembali. Hal ini dapat dirunut dari kondisi berikut:

Tatkala UU No. 22 Tahun 1999 berlaku, berbagai produk pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 yang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999, banyak yang belum dicabut (membiarkan berlaku secara diam-diam), misalnya PP No. 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah. Muatan ketentuan PP masih menempatkan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota, Camat dan Lurah) sebagai Kepala Wilayah yaitu wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi⁶⁴. Secara berjenjang Kepala Wilayah bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah yang lebih tinggi tingkatannya. PP No. 6 Tahun 1988 semestinya tidak berlaku lagi⁶⁵ karena berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 Bupati dan

⁶⁴ Lihat Pasal 1 angka 2 Ketentuan Umum PP No. 6 Tahun 1988

⁶⁵ Pasal 133 UU No. 22 Tahun 1999 bahwa Ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan UU ini diadakan penyesuaian. Berdasarkan ketentuan PP No. 6 Tahun 1988, Kepala Instansi Vertikal mempunyai tugas memimpin Instansi Vertikal sebagai penyelenggara sebagian tugas dan fungsi Departemen, atau Lembaga Pemerintah non Departemen di Wilayah. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Instansi Vertikal berpedoman kepada kebijaksanaan pelaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen yang membidangi tugas tersebut. Dalam hubungan dengan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, Kepala Instansi Vertikal melakukan bimbingan teknis pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan tersebut. Secara teknis fungsional Kepala Instansi Vertikal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Pimpinan Departemen atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen dan secara taktis operasional dikoordinasikan oleh Kepala Wilayah, yaitu Gubernur, Bupati/Walikota.

Walikota hanya menjalankan urusan desentralisasi penuh sehingga tidak lagi berkedudukan sebagai Kepala Wilayah. Kedudukan kepala wilayah yakni wakil Pemerintah di daerah hanya dilimpahkan kepada Gubernur⁶⁶. Namun dalam kenyataan PP No. 6 Tahun 1988 diefektikan kembali setelah berlaku UU No. 32 Tahun 2004. Efektifitas berlakunya ini dapat dilihat dari dasar pembentukan Permendagri No 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah⁶⁷.

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.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah sampai ke urusan pemerintahan desa;

⁶⁶ Lihat Pasal 9 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999.

⁶⁷ Kewaspadaan dini masyarakat adalah kondisi kepekaan, kesiagaan dan antisipasi masyarakat dalam menghadapi potensi dan indikasi timbulnya bencana, baik bencana perang, bencana alam, maupun bencana karena ulah manusia.

b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Sedangkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :

- a. koordinasi pemerintahan antarsusunan 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 pemerintahan⁶⁸. 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 tata ruang”.

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.

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

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, KonPres, Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2006, hlm. 108.

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 diluar 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 (dhi. 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.

Mekanisme yang telah ditetapkan dalam UU ini diperluas oleh PP No. 79 Tahun 2005 dengan membedakan klarifikasi untuk perda dan peraturan kepala daerah. Pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan bahan usulan Menteri yang dibahas oleh Tim Klarifikasi, sedangkan pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan dengan Permendagri⁶⁹.

Perpres pembatalan Peraturan Daerah atau Permendagri pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak peraturan tersebut diterima oleh Pemerintah untuk Perda atau diterima oleh Menteri untuk Peraturan Kepala Daerah.

Apabila Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah telah melewati mekanisme *executive abstract preview* semestinya tidak diperlukan lagi pembatalan melalui mekanisme klarifikasi. Namun dalam ketentuan UU No. 32

⁶⁹ Lihat Pasal 6 Permendagri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Permendagri ini merupakan pengganti Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

Tahun 2004 mekanisme *executive review* tetap diberlakukan bagi perda yang telah melewati *executive abstract preview*. Tampaknya pembentuk UU mengkhawatirkan terhadap sikap pemerintahan daerah yang kemungkinan tidak mematuhi hasil *preview*, sehingga memandang perlu adanya *review* (klarifikasi) yaitu pengkajian dan penilaian terhadap perda dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jimly Asshiddiqie tidak menyetujui adanya mekanisme *review* terhadap perda yang telah diberlakukan, karena Perda ini merupakan produk lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang sama-sama dipilih melalui pemilihan umum⁷⁰. Sedangkan untuk *review* Perda yang sudah berlaku mengikat umum lebih tepat dilakukan oleh lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung⁷¹.

Oleh karena itu bagi daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda atau Peraturan Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Ketentuan tentang keberatan ini sudah cukup jelas diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004⁷², tetapi diatur juga dalam Permendagri secara *ultra vires*:

“Apabila kepala daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan tentang pembatalan

⁷⁰ Jimly, Op.cit, hlm 109

⁷¹ UU tentang Mahkamah Agung

⁷² Lihat Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004.

peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum”.

Ketentuan Permendagri ini semestinya tidak dapat mengikat Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang independen. Mahkamah Agung bukan bawahan Presiden atau bagian dari kekuasaan pemerintahan (eksekutif) sehingga dalam menjatuhkan putusan tentang pembatalan Perda dan/atau Peraturan Kepala Daerah, tidak terikat dengan Permendagri melainkan UUD atau UU beserta peraturan internal yang dibentuk oleh Mahkamah Agung.

Pembatalan oleh MA yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 bukan merupakan pengujian (*judicial review*) Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan pengujian terhadap Perpres tentang pembatalan Perda⁷³. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh UU No. 10 Tahun 2004, semestinya Perda dapat diujikan langsung ke Mahkamah Agung, tetapi jalur untuk pengujian Perda ke Mahkamah Agung ini telah di-*bypass* oleh Pemerintah melalui jalur *executive review*. Belum tentu Perpres ini dapat dibenarkan secara hukum, karena jika hanya menyandarkan pada asas *lex superiori derogat legi priori*, sangat mungkin dalam era otonomi luas banyak perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang belum sejalan dengan paradigma desentralisasi.

Sejalan dengan penguatan asas desentralisasi, PP No. 20 Tahun 2001 tidak mencantumkan bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan pada daerah. Sanksi tersebut diatur oleh Kepmendagri No. 41 Tahun 2001. Melihat berbagai fenomena

⁷³ Jimly Asshiddiqie, Op.cit. hlm. 108 -109

pelaksanaan desentralisasi yang tidak terarah pada era berlaku UU No. 22 Tahun 1999, maka melalui PP No. 79 Tahun 2005 Pemerintah menetapkan bentuk sanksi baru bagi daerah, dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan⁷⁴. Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa apabila melakukan pelanggaran atau penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berupa:

- a. penataan kembali suatu daerah otonom;
- b. pembatalan pengangkatan pejabat;
- c. penangguhan dan pembatalan suatu kebijakan daerah;
- d. administratif; dan/atau.
- e. finansial.

Sebagai sesuatu yang menarik dari pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 selain menerapkan sanksi bagi daerah yang “mbalelo” juga melibatkan kelembagaan di luar pemerintah untuk menindaklanjuti hasil pembinaan dan pengawasan tersebut, bahwa “hasil pembinaan dan pengawasan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”.

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. 10 Tahun 2004 yang dibentuk oleh DPRD dan kepala daerah.

⁷⁴ Pelaksanaan Pasal 220 UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 10 Tahun 2004 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 otonomi luas, melainkan hanya untuk menjalankan peraturan Pusat yang masih belum sinkron.

Dalam perkembangan proses evaluasi tidak hanya diberlakukan bagi Perda tertentu yang telah ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004. PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menerapkan mekanisme yang sama, hanya dengan menggunakan istilah yang berbeda. Jika dalam UU No. 32 Tahun 2004 digunakan istilah evaluasi maka dalam PP No. 41 Tahun 2007 menggunakan istilah fasilitasi yang maknanya adalah evaluasi dengan prosedur *preview*. Pilihan istilah fasilitasi ini hanya untuk menghindari dari bentuk inkonsistensi norma hukum, tetapi cara ini tidak dapat dibenarkan karena memperluas ketentuan yang terdapat dalam UU yang menjadi dasar pembentukan PP No. 41 Tahun 2007⁷⁵.

Terhadap Ranperda tentang organisasi perangkat daerah yang telah dibahas bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dilakukan fasilitasi oleh Pemerintah secara berjenjang dalam rangka pembinaan dan pengendalian perangkat daerah. Ranperda tersebut disampaikan kepada Gubernur bagi organisasi perangkat daerah kabupaten/kota, dan kepada Menteri bagi organisasi perangkat daerah provinsi. Fasilitasi dilakukan oleh Menteri dan Gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah Ranperda diterima.

Perbedaan evaluasi dan fasilitasi terhadap Ranperda terletak pada sifat berlakunya, untuk Ranperda yang harus dievaluasi tidak dapat langsung berlaku apabila Pemerintah belum memberikan hasil evaluasi, tetapi untuk Perda yang

⁷⁵ Perluasan ini juga terdapat dalam peraturan pelaksanaan PP yaitu Permendagri No. 57 Tahun 2007

difasilitasi ini dapat langsung berlaku jika telah berakhir tenggang waktu fasilitasi tersebut. Dikecualikan dalam hal ini untuk evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD yang dikeluarkan oleh kepala daerah karena DPRD tidak segera mengambil keputusan bersama dengan Kepala Daerah mengenai penjabaran APBD dalam Peraturan Kepala Daerah⁷⁶. Pengecualian ini diberikan karena Peraturan Kepala Daerah yang dikecualikan ini hanya memuat pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya sehingga sangat kecil kemungkinan bertentangan dengan Perda APBD yang telah dievaluasi⁷⁷.

Pembedaan antara Peraturan Kepala Daerah yang dikecualikan dan mendapatkan hasil evaluasi dari Pemerintah, dengan yang tidak, terletak pada format rancangan tersebut. Untuk Peraturan Kepala Daerah yang dievaluasi ditulis dengan format:

“telah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat tanggal..... nomor.....”.

sedangkan untuk yang tidak mendapatkan hasil evaluasi ditulis dengan:

“telah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat..... tanggal.... nomor....., dan telah melewati batas waktu 30 (tiga puluh) hari”.

⁷⁶ Peraturan Kepala Daerah yang menjabarkan lebih lanjut Perda merupakan domain eksekutif untuk membuat dan menetapkannya, tetapi khusus untuk Peraturan Kepala Daerah yang menjabarkan Perda APBD harus dibuat berdasarkan keputusan bersama DPRD dengan Kepala Daerah. Keputusan ini bukan merupakan keputusan Pimpinan DPRD tetapi institusi lembaga perwakilan rakyat sehingga harus diputuskan dalam Rapat Paripurna sesuai dengan ketentuan Peraturan Tata Tertib DPRD.

⁷⁷ Pasal 187 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

Hasil fasilitasi organisasi perangkat daerah oleh pusat wajib dimasukkan dalam Perda dan jika Perda telah diberlakukan wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri cq. Biro Organisasi selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari kerja dalam rangka pembinaan dan pengawasan kembali.

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 ditentukan⁷⁸.

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*⁷⁹. 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 Prov untuk Perda kabupaten/kota, dan kepada Biro Hukum Depdagri untuk perda prov. Persoalannya adalah: (1) SDM yang terlibat dalam kepanitiaan tersebut tidak semuanya memiliki kapasitas untuk memahami lingkup muatan Perda, (2) Tidak ada indikator yang dapat digunakan untuk menguji rancangan Perda tersebut apakah sudah harmonis atau belum.

⁷⁸ Lihat Rancangan Perda Kabupaten Paser Penajam Utara.

⁷⁹ Van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen-Deventer, Kluwer, 1983, hlm. 3.

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.

Terkait dengan pemaknaan konsultasi, Gubernur menyampaikan Ranperda kepada instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang yang dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) untuk mendapatkan persetujuan. Persetujuan tersebut terkait substansi teknis Ranperda RTRWP dan Ranperda RTR Kawasan Strategis Provinsi beserta lampirannya berupa dokumen RTRWP dan album peta dan dokumen RTR Kawasan Strategis Provinsi dan album peta, untuk disesuaikan dengan RTR Pulau/Kepulauan dan RTRWN. Konsultasi dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah dari eksekutif disetujui bersama DPRD. Persetujuan dari BKTRN yang akan menjadi bahan masukan bagi Menteri Dalam Negeri untuk melakukan:

- a. evaluasi terhadap rancangan perda tentang RTRWP dan rancangan perda tentang RTR Kawasan Strategis Provinsi; dan
- b. klarifikasi terhadap perda tentang RTRWP dan perda tentang RTR Kawasan Strategis Provinsi yang telah ditetapkan.

Evaluasi yang dimaksudkan adalah upaya melakukan sinkronisasi dan/atau harmonisasi atas Ranperda RTRW agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan perda lainnya.

Tahapan evaluasi dilakukan dengan cara penyampaian Ranperda yang telah disetujui bersama DPRD kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 3 hari kerja. Penyampaian kepada Menteri tersebut dilengkapi dengan lampiran Ranperda dan surat persetujuan BKTRN. Indikator yang digunakan untuk melakukan evaluasi mencakup:

1. tersedianya rancangan perda beserta lampirannya yaitu dokumen rencana dan album peta;
2. terpenuhinya prosedur penyusunan rancangan perda beserta lampirannya yang meliputi: berita acara rapat konsultasi dengan BKTRN; persetujuan bersama dengan DPRD Provinsi ;berita acara konsultasi publik;berita acara rapat koordinasi dengan pemerintah daerah Provinsi yang berbatasan; dan berita acara rapat koordinasi dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi.
3. terwujudnya sinkronisasi dan harmonisasi dengan RTRWN, RTR Pulau/Kepulauan, RTRWP yang berbatasan, dan RTRWK/K dalam wilayah Provinsi yang dibuktikan dengan:
 - a. surat persetujuan atas substansi teknis dari BKTRN;
 - b. surat kesepakatan dengan pemerintah daerah Provinsi yang berbatasan;
 - c. surat kesepakatan dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota; dan
 - d. matrik tindak lanjut usulan perbaikan dalam proses persetujuan teknis.

Hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan disampaikan kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Ranperda dimaksud. Gubernur menindaklanjuti hasil evaluasi dan melaporkan hasilnya kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya Keputusan Menteri Dalam Negeri. Apabila

tidak ditindaklanjuti Menteri akan membatalkan Perda tersebut dengan menerbitkan Permendagri.

Proses yang sama berlaku pula untuk pembentukan Ranperda RTRW Kabupaten/Kota, RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, dan RDTR Kabupaten/Kota beserta lampirannya berikut album petanya, harus dibahas di BKPRD Provinsi guna mendapatkan rekomendasi dari Gubernur. Atas dasar rekomendasi tersebut, Pemda Kabupaten/Kota baru dapat melakukan konsultasi atas substansi teknis Ranperda tersebut kepada BKTRN untuk disesuaikan dengan RTR Pulau/Kepulauan dan RTRWN.

Setelah mendapatkan persetujuan dari BKTRN Ranperda tersebut baru dapat dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD. Dengan adanya mekanisme ini fungsi DPRD sangat minim. Pada akhirnya hanya menyetujui tidak diperlukan lagi pembahasan karena jika ada proses pembahasan dan hasilnya tidak sejalan akan dibatalkan oleh Pusat.

Paling lambat 3 (tiga) hari kerja Ranperda disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Ranperda dimaksud. Bupati/Walikota wajib menindaklanjuti hasil evaluasi dan melaporkan hasilnya kepada Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya Keputusan Gubernur. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti Gubernur akan membatalkan Perda dimaksud dengan Peraturan Gubernur serta melaporkannya kepada Menteri

Dalam Negeri, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah hasil evaluasi ditandatangani oleh Gubernur.

Paling lambat dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah tanggal pembatalan perda, Bupati/Walikota bersama DPRD segera melakukan perubahan perda RTRWK/K, perda RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota, atau perda RDTR Kabupaten/Kota sesuai dengan mekanisme dan peraturan perundang-undangan. Selama proses perubahan tersebut Pemda semestinya memberlakukan Perda RTRW yang lama, agar tidak terjadi kevakuman hukum. Hanya saja kebanyakan masa berlaku Perda RTRW di daerah telah kadaluarsa karena rata-rata daerah menentukan masa berlaku Perda RTRW adalah 5 (lima) tahun.

D. Implikasi Pengawasan Produk Hukum Daerah Terhadap Pembangunan Hukum

Perubahan fundamental dalam sistem perencanaan pembangunan terjadi pada era reformasi, sebagaimana tertuang dalam Tap MPR tentang Pokok-Pokok Reformasi. Dalam ketentuan Tap tersebut bidang pembangunan hukum didesain secara berbeda mengikuti perkembangan tuntutan dan kebutuhan agenda reformasi, bahwa untuk dapat membangun hukum secara tepat dalam kedudukannya sebagai bagian sistem pembangunan nasional, maka hukum harus bersifat otonom⁸⁰. Oleh karena itu, pembangunan hukum

⁸⁰ Lili Rasyidi menegaskan dalam hubungan dengan pembangunan hukum hal ini tidak mudah diselesaikan karena sampai saat ini masih berkembang aneka pandangan tentang ruang lingkup hukum. Sebab dari semua ini karena diferensiasi ilmu pengetahuan yang berlangsung sejak abad ke 17 dan menajam pada abad ke-19.

dikeluarkan dari pembangunan bidang politik dan ditempatkan sebagai bidang tersendiri (otonom).

Pembangunan hukum yang bersifat otonom tersebut secara formal telah membuka jalan tampilnya tatanan hukum yang bukan sebagai subsistem tatanan politik, tatanan ekonomi dan sebagainya melainkan sebagai tatanan dari sistem nasional. Langkah ini dimaksudkan untuk melakukan peralihan dari hukum yang represif menuju ke hukum yang otonom dengan menekankan pada ciri *rule of law* dan *rule by law*⁸¹.

Pembangunan hukum yang digariskan adalah pembangunan tatanan hukum nasional sebagai suatu keseluruhan atau suatu sistem dalam arti luas. Sistem hukum ini tersusun atas sejumlah subsistem sebagai komponennya yang saling berinteraksi. Mochtar Kusumaatmadja memandang komponen sistem hukum itu terdiri atas: (1) Asas-asas dan kaidah-kaidah; (2) Kelembagaan hukum; dan (3) Proses perwujudan kaidah-kaidah dalam kenyataan, tercakup di dalamnya budaya hukum⁸².

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), mensistematisasi komponen strategik pembangunan hukum nasional meliputi program:

1. Pembangunan Budaya Hukum Nasional.
2. Pembangunan Materi Hukum.
3. Pembangunan Aparatur Hukum.
4. Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum .

⁸¹ Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 90.

⁸² Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11.

Secara formal sebagian besar pembangunan unsur kelembagaan hukum sudah dilaksanakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Terkait dengan materi hukum, hingga kini tata hukum Indonesia masih pluralistik. Sementara itu, pandangan normatif mengenai hukum menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa usaha untuk menjadikan Pancasila terwujud dalam perangkat-perangkat hukum nasional secara konkrit dan operasional bukanlah pekerjaan yang mudah. Sampai saat ini belum diketemukan formulasi yang tepat bagaimana mengejawantahkannya dalam tatanan hukum⁸³.

Dalam perkembangannya, aplikasi madzhab hukum pembangunan yang diterapkan selama ini lebih menekankan hukum sebagai alat pembangunan. Sekalipun pembangunan bidang hukum mendapatkan tempat tersendiri, namun pada era ini hukum hanya dipandang sebagai alat kekuasaan represif dari pengembalian kekuasaan politik orde baru yang memiliki kewenangan diskresi tanpa batas, sebagaimana hal itu dicirikan oleh Nonet-Selznick: "*Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum sehingga tata hukum praktis identik dengan negara dan hukum di subordinasi pada "raison d'etat"*"⁸⁴.

⁸³ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 17.

⁸⁴ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Transition: Towards Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978, p.33. *Legal institution are directly accessible to political; law is identified with the state and subordinate to raison d'etat.*

Oleh karena itu aspek instrumental hukum sangat dominan ketimbang aspek ekspresifnya. Padahal pembangunan hukum pada dasarnya meliputi usaha untuk mengadakan pembaruan pada sifat dan isi dari ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru sebagai cara untuk melaksanakan perubahan sosial yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat⁸⁵. Kenyataan praktek pembangunan hukum di negara-negara baru lebih dipandang sebagai usaha-usaha yang bersifat teknis sekedar menunjang pencapaian pertumbuhan ekonomi. Bahkan sering dikatakan pembangunan hukum di banyak negara baru lebih berorientasi pada usaha untuk melayani kebutuhan pasar. Hal ini mengakibatkan program pembangunan hukum semakin jauh dari hakikat dan tujuan pembangunan hukum itu sendiri⁸⁶.

Sangatlah wajar jika pada akhirnya terjadi pengeroposan fundamental pembangunan karena tidak memiliki dasar hukum yang kokoh. Perencanaan hukum dalam GBHN yang satu ke yang lain selama ini belum mencerminkan perencanaan yang utuh sesuai dengan kecenderungan yang berkembang.

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 34.

⁸⁶ Yash Ghai, 1978, *Law and Another Development*, dalam *Development Dialogue*. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju era reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan era orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas. Hukum jauh tertinggal, *het recht hinct achter de feiten aan*. Sangatlah tepat jika Mubiyarto mengatakan bahwa pembangunan ekonomi yang berkeadilan sebagaimana dimaksud oleh GBHN pada hakikatnya belum tercapai. Mubiyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 94.

Arief Sidharta dengan mensitir *legal theory* Freidmann merumuskan paling tidak ada 3 komponen yang dibutuhkan dalam pembangunan hukum⁸⁷:

1. komponen substansi hukum atau sistem makna yuridik yang disebut tata hukum terdiri atas tatanan hukum eksternal (asas-asas hukum).
2. komponen kelembagaan hukum yang terdiri atas berbagai organisasi publik (legislatif, eksekutif, dan yudikatif).
3. komponen budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat.

Melihat perencanaan hukum di Indonesia belum menggambarkan hakikat dari 3 komponen tersebut, karena keberadaan hukum lebih sebagai alat kepentingan kekuasaan. Seiring dengan perubahan garis politik yang memberikan otonomi luas, daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi riil. Kepentingan daerah sangat banyak dan coraknya beragam yang hanya dimungkinkan untuk diatur jika daerah diberi otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya tidak berarti daerah akan mengatur urusan lebih banyak dari Pusat. Dilihat dari segi wewenang, desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dalam kaitan dengan pemerintahan otonom, desentralisasi hanya mencakup pemencaran kekuasaan di bidang otonomi. Van Der Pot menggambarkan desentralisasi dengan menyebut bahwa tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan

⁸⁷ Arief Sidharta, *Loc.cit.*

dilakukan dari Pusat (sentral)⁸⁸. Dengan desentralisasi akan meringankan beban pekerjaan Pusat karena dapat dialihkan kepada Daerah. Pusat dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada aspek yang bersangkutan dengan kepentingan nasional.

Pembangunan hukum yang terkait dengan otonomi selama ini seolah sudah selesai hanya dengan membentuk sepasang UU otonomi daerah, yaitu Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kemudian hal itu cukup diikuti dengan menerbitkan berbagai regulasi terkait dengan pengawasan yang dilakukan secara preventif dan represif oleh pusat (dalam hal ini tentunya Departemen Dalam Negeri).

Permasalahan hukum pada konteks otonomi daerah tidaklah sesederhana itu. Dalam hal ini sentralisasi dan desentralisasi harus dipahami sebagai dua tipe tatanan hukum. Perbedaan antara negara yang sentralistis dengan desentralistis mesti merupakan perbedaan di dalam tatanan hukumnya. Konsepsi tentang tatanan hukum sentralistis mengandung arti bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya; ini berarti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Dipihak lain, tatanan hukum desentralistis terdiri atas norma-norma yang memiliki validitas teritorial yang berbeda. Sejumlah normanya berlaku

⁸⁸Dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm 10.

untuk seluruh teritorial sedangkan sejumlah norma yang lain berlaku hanya untuk bagian-bagian teritorial yang berbeda⁸⁹.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan teori tiga modalitas atau keadaan-keadaan dasar dari hukum dalam masyarakat yaitu: (1) hukum represif, yaitu hukum sebagai abdi kekuasaan represif; (2) hukum otonom, yaitu hukum sebagai institusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi serta untuk melindungi integritasnya sendiri, dan (3) hukum responsif yaitu hukum sebagai fasilitator dari respons terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial⁹⁰.

Konsep pembangunan hukum yang responsif yang dirumuskan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick adalah sebuah konsep hukum yang memenuhi tuntutan-tuntutan agar hukum dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasar hukum. Konsep hukum responsif ini merupakan jawaban atas kritik bahwa seringkali hukum tercerai dari kenyataan-kenyataan pengalaman sosial dan dari cita-cita keadilan sendiri.⁹¹

Sekalipun tesis Nonet dan Selznick ini bukanlah teori yang mampu menyelesaikan semua problem praktis, tetapi memberikan perspektif dan kriteria untuk mendiagnosis dan menganalisis problem-problem hukum dan

⁸⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 87.

⁹⁰ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Transition: Towards Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978, hlm. 14.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 4.

masyarakat dengan penekanan khusus atas dilema-dilema institusional dan pilihan-pilihan kebijakan yang kritis⁹². Hasilnya sangat penting dalam kaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan (legal drafting). Legal Drafting⁹³ adalah kristalisasi dan ungkapan dalam bentuk yang ditentukan mengenai hak-hak hukum, hak-hak istimewa, fungsi, tugas, kedudukan atau pengaturan-pengaturan.

Dalam sistem hukum Indonesia dikenal adanya tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang menempatkan peraturan daerah pada level paling rendah, termasuk lebih rendah dari peraturan menteri. Walaupun peraturan menteri tidak eksplisit tertuang dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, namun dalam kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden mempunyai kewenangan mengatur (*regelingen*). Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif). Sejalan dengan landasan konseptual negara Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan secara vertikal, maka kewenangan yang ada pada pemerintahan daerah ini merupakan kewenangan yang diberikan oleh pemegang kekuasaan pemerintah pusat (Presiden).

Sebagai dampak dari tidak taat asas pembentuk hukum di daerah (DPRD dan kepala daerah), bermunculan perda yang dibatalkan oleh pusat (c.q Mendagri). Adanya pembatalan peraturan daerah yang dilakukan melalui

⁹² A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 158.

⁹³ Reed Dickerson, *The Fundamental Of Legal Drafting*, Second Edition (incorporating "Legislative Drafting"), Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1986, hlm 3.

mekanisme pengawasan ini adalah dalam rangka menata produk hukum daerah agar sinkron dengan ketentuan pusat. Jika peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum (perda bermasalah) tidak dibatalkan justru akan melencengkan arah pembangunan hukum. Oleh karenanya pengawasan menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada keadilan sosial dan kemakmuran segenap rakyat dengan tetap mengindahkan *rule of law* yang berlaku. Pembangunan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan harus mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil. Dalam ranah inilah fungsi pengawasan khususnya terhadap produk hukum daerah menjadi sangat penting dalam kerangka pembinaan sesuai prinsip dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terlebih lagi jika dikaitkan dengan susunan negara bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang⁹⁴. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) diamanatkan untuk menegaskan bahwa negara Indonesia adalah NKRI, sehingga susunan daerah bertingkat. Sebagai konsekuensi dari pembagian daerah dan pemberian kewenangan berupa otonomi daerah, maka setiap pemerintahan daerah berhak

⁹⁴ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya dengan membentuk regulasi di daerah⁹⁵. Pemberian otonomi kepada daerah dan kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pembuat peraturan daerah (pejabat daerah) dengan rakyat di daerahnya sehingga terbangun suasana komunikatif yang intensif dan harmonis diantara keduanya. Artinya keberadaan rakyat di daerah sebagai subjek pendukung utama demokrasi mendapat tempat dan saluran untuk berpartisipasi terhadap berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan/dihasilkan oleh pemerintahan daerah.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, yang ditandai dengan wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dalam pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Artinya bahwa rakyat di daerah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan rancangan Perda, sesuai dengan kehendak UU No. 10 Tahun 2004. Pembentuk Perda seharusnya bersikap terbuka dengan memberikan saluran dan tempat bagi rakyat di daerah dalam proses pembahasan rancangan tersebut.

⁹⁵ Pasal 18 ayat (6) UUD 1945

Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah pada hakekatnya adalah kepada rakyat di daerah. Konsep daerah (sering disebut dengan daerah otonom) di dalamnya mengandung konsep sosiologis, politis, serta konsep kewilayahan. Konsep daerah ini dapat ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah, dimana daerah diberi batasan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 1 angka 6 UU No. 34 Tahun 2004).

Berdasarkan uraian tersebut, hakikat dari daerah otonom adalah masyarakat daerah yang bersangkutan, dan apabila berkaitan dengan masyarakat maka kunci atau intinya adalah keterlibatan/partisipasi masyarakat. Hampir jarang diterapkan pola partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah. Kalaupun ada sering kali hanya bersifat formalistik, tanpa ada kejelasan tindak lanjut hasilnya. Melihat kondisi pembuatan peraturan perundang-undangan yang tidak partisipatif dan masih mengedepankan aspek kepentingan, maka pengawasan yang efektif menjadi hal yang utama.

Selama ini dikenal pengawasan *preventif* dan *represif* terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pembentukan Perda oleh

pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota, tetapi dalam praktik kedua pengawasan tersebut tidaklah berjalan secara efektif. Salah satunya karena di lapangan masih ditemukan kendala teknis, misalnya sistem *technology informations* (IT) di Pemda belum memadai. Selain itu adanya keterbatasan sumber daya manusia di Depdagri dan Depkeu yang ikut memantau produk hukum daerah yang ada di 363 kabupaten, 93 kota, dan 33 propinsi yang ada di Indonesia. Pantauan terhadap produk hukum daerah dapat saja dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, tetapi seringkali pemerintah kabupaten/kota tidak merasa puas dengan hasil kerja pemerintah provinsi. Selain di pemerintah provinsi masih kekurangan sumber daya yang memiliki kapasitas untuk mengevaluasi, juga karena hasil evaluasinya sangat normatif, tidak terkait dengan substansi. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan terus berlangsung karena akan menyebabkan tidak berjalannya proses perencanaan hukum yang dicanangkan dalam pembangunan hukum nasional (RPJP dan RPJPD).

E. Memaksimalkan Peran DPD dalam Proses Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai

lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, serta mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (terutama untuk kebutuhan daerah-daerah)⁹⁶.

Merujuk payung hukum, Pasal 22D UUD 1945 ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Sesuai tugas dan wewenang DPD yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, maka materi usulan RUU yang disusun DPD kepada DPR adalah berkaitan dengan:

1. Otonomi daerah;
2. Hubungan pusat dan daerah;
3. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah

Usulan RUU dari DPD tersebut disusun berdasarkan kepada visi sebagai berikut.

⁹⁶ <http://www.setneg.go.id>

1. mendorong perkembangan demokrasi, keterbukaan, dan akuntabilitas di daerah dan pusat;
2. melindungi dan mengarahkan hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kemajuan dan kesejahteraan daerah;
3. mengatur sumbangsih hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kepentingan negara secara demokratis dan adil.
4. meningkatkan penghargaan dan penghormatan hukum agama, hukum adat, serta masyarakat adat yang hidup dan berkembang di daerah.
5. meningkatkan peran daerah-daerah dalam memajukan dan memperkuat negara;
6. meningkatkan hubungan Daerah dan Pusat yang adil dan demokratis;
7. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai NKRI.

Lebih lanjut secara konstitusional DPD ikut membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR⁹⁷. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud

⁹⁷UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 43 ayat (1).

pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR⁹⁸.

Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama⁹⁹. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang¹⁰⁰.

Ada tiga kegiatan pokok yang dilaksanakan oleh Anggota DPD di daerah, yaitu: (a) mengelola aspirasi masyarakat dan daerah, (b) menyampaikan perkembangan; dan (c) melakukan pengawasan. Dalam pelaksanaan rangkaian tugas ini ada beberapa kelemahan substansial seperti misalnya: (i) bahwa frekuensi dan intensitas penyerapan aspirasi tidak ditentukan berdasarkan pada agenda yang disepakati sebelumnya, dan (ii) tidak jelas bagaimana Anggota harus menindaklanjuti aspirasi daerah, sehingga menjadi sangat terbuka pada tindak lanjut yang minimalis.

Sebagai lembaga aspirasi daerah, DPD seyogyanya menempatkan hukum dengan melihat tuntutan desentralisasi daerah, dengan menciptakan suatu harmonisasi yang menyeluruh antara peraturan perundang-undangan

⁹⁸ UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 43 ayat (2).

⁹⁹ UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (1).

¹⁰⁰ UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (2).

dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya penataan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar harus diberikan masyarakat dan daerah.

Jika dikontekskan dengan filosofi lahirnya DPD sebagai lembaga penyalur aspirasi daerah akan ada pijakan yuridis secara konstitusional untuk dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya seperti yang tertuang dalam Pasal 2 Permendagri No. 15 Tahun 2006 yang secara gambalng menyebutkan produk hukum daerah terdiri dari Peraturan Daerah; Peraturan Kepala Daerah; Peraturan Bersama Kepala Daerah; Keputusan Kepala Daerah; dan Instruksi Kepala Daerah. Peran pengawasan yang dilakukan DPD terdap segala produk hukum daerah menjadi peran yang sangat strategis. Disamping itu, justru akan lebih mampu meningkatkan legitimasi yang kuat dari konstituen, karena bagaimanapun DPD adalah utusan dari berbagai daerah yang tersebar di segenap Provinsi di Indonesia.

BAB V**PENUTUP****A. KESIMPULAN**

1. Pengawasan Pemerintah terhadap produk hukum daerah secara umum terbagi dalam dua bentuk yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif, meskipun dikenal juga bentuk pengawasan lainnya yakni pengawasan fungsional; pengawasan legislatif dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh masyarakat. Dalam konteks pengawasan berdasarkan Pasal 218 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004, pemerintah melakukan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan dan mengawasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Baik pengawasan preventif maupun represif berlangsung secara hirarkis, pusat (c.q Mendagri) mengawasi produk hukum provinsi dan gubernur mengevaluasi/mengawasi produk hukum Kabupaten/Kota. Untuk pengawasan *preventif* (*apriori control*) berlangsung sebelum keputusan atau peraturan efektif berlaku, sedangkan untuk pengawasan represif dilakukan setelah Perda ditetapkan dan diberlakukan, termasuk di dalamnya untuk perda Perda yang telah dilakukan pengawasan preventif. Pengawasan represif menitikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif (mengoreksi) untuk memulihkan (*recovery*) suatu tindakan yang keliru.
2. Efektif dan terarahnya pengawasan produk hukum daerah berandil dalam proses pembangunan hukum, karena Perda yang bertentangan dengan

peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum (perda bermasalah) akan dapat menghambat pelaksanaan pembangunan hukum. Oleh karenanya pengawasan menjadi salah satu instrumen penting dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada keadilan sosial dan kemakmuran segenap rakyat dengan tetap mengindahkan *rule of law* yang berlaku. Pembangunan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan harus mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil. Dalam ranah inilah fungsi pengawasan khususnya terhadap produk hukum daerah menjadi hal yang urgen dalam kerangka pembinaan sesuai prinsip dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. SARAN

1. Merujuk hasil kajian yang dilakukan, sebagaimana telah dijelaskan bahwa berkelindan dengan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pengawasan produk hukum daerah propinsi, kabupaten/kota, selama ini dikenal adanya pengawasan *preventif* dan *represif* oleh pemerintah pusat. Pengawasan tersebut difungsikan sebagai instrumen pendukung pembangunan peraturan perundang-undangan dalam kerangka pembangunan hukum nasional. Kemdati demikian, realitasnya selama ini kedua pengawasan tersebut belumlah berjalan secara efektif. Salah satunya karena di lapangan masih ditemukan kendala teknis.

Misalkan, belum memadainya sistem *technology informations* (IT) di Pemda khususnya daerah kabupaten, kondisi geografis dan transportasi, keterbatasan sumber daya manusia di Depdagri dan Depkeu yang bertugas melakukan pengawasan langsung. Disamping itu, banyaknya Perda yang harus dievaluasi dari sekitar 363 kabupaten, 93 kota, dan 33 propinsi yang ada di Indonesia. Oleh karenanya untuk mendukung suksesnya pembangunan hukum nasional, perlu adanya penguatan sumber daya terkait IT maupun SDM-nya.

2. Dari sudut pandang yuridis normatif, dalam menerapkan pengawasan produk hukum daerah yang bersifat represif, meskipun terdapat ketentuan kaidah hukum *lex specialis de rogat lex generalis* maupun *lex posterior de rogat lex priori*, namun apabila mengatur hal yang sama seyogyanya Undang-Undang yang ada haruslah harmonis dan tidak saling tumpang tindih. Oleh karena masih adanya benturan peraturan perundang-undangan sehingga menjadi rumit (kendala) diimplementasikan di lapangan, maka perlu adanya pembenahan substansial materi peraturan perundang-undangan untuk memperkuat fungsi pengawasan produk hukum daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku – Disertasi - Makalah

- A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Sinar Harapan, Jakarta, 1990.
- A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita IV), Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Nasroeb Jasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung 1980.
- Ahmad Ubbe, *Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana dan Terpadu*.
- Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Penerbit Tarsito Bandung, 1982.
- Bambang Rantam, Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum & HAM, Harmonisasi Peraturan Daerah Sebagai Bentuk Alternatif Pengawasan Produk Hukum Daerah Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, Makalah disampaikan dalam FGD, kerjasama DPD-RI dan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, 17 Juli 2009.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi dalam Ilmu Administrasi Negara pada Universitas Indonesia, 1993.
- Bhenyamin Hoessein, *Otonomi dan Pemerintahan Daerah, Tinjauan Teoritis*, LIPI, Jakarta, 1998 Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Cetakan Kedua, 2003.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006.

- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, KonPres, Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2006.
- Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius Yogyakarta, Jilid 2, 2007.
- Machmud Aziz, *Peraturan Perundang-undangan*, Makalah inidisampaikan 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.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- M. Ryaas Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya” dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999.
- Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1986.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, “Implikasi Pengawasan Produk Hukum Daerah Terhadap Pembangunan Hukum Nasional” Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) kerjasama antara Dewan Perwakilan Daerah RI dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM dengan DPD RI, Yogyakarta, 17 Juli 2009.
- Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005.

- Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Transition: Towards Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978.
- Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia Jakarta, 1995.
- Reed Dickerson, *The Fundamental Of Legal Drafting*, Second Edition (incorporating "Legislative Drafting"), Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1986.
- Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi, Dan Pembentukan *Good Governance*". dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Sutandyo Wignjosubroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Penerbit ELSAM, Jakarta, 2002.
- Syahrul Hidayat, *Otonomi Daerah, Pilkada dan Komitmen Desentralisasi Politik: Tinjauan atas Tiga UU Mengenai Otonomi Daerah, Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Kerjasama Partnership & Pusat Kajian Ilmu Politik UI, Jakarta, 2005.
- Van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen-Deventer, Kluwer, 1983.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 -2025 (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4700).

Undang-Undang Nomor Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah Nasional (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 11).

Web dan Koran

<http://www.setneg.go.id>

Kompas, 1 April 2006

Kompas, 13 Oktober 2006

Kompas, 14 Agustus 2009.