

TINJAUAN NORMATIF PENGAWASAN PEMERINTAHAN PUSAT TERHADAP PROSES PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH

LEGAL ANALYSIS CONCERNING THE CONTROL OF CENTRAL GOVERNMENT TERM DEVELOPMENT PLANT ARRANGEMENT

Febrian Sandhi Festanto, Iwan Rachmat Soetijono, Rosita Indrayati
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional). RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Daerah dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan ini merupakan wujud dari sebuah sistem demokrasi yang di mana daerah di beri kebebasan untuk mengatur sendiri pemerintahan untuk menciptakan pemerataan pembangunan kesejahteraan. Akan tetapi bersamaan dengan itu pula kebebasan demokrasi harus di barengi dengan pengawasan dari pemerintah pusat agar program pembangunan dapat linier dan tetap dalam naungan negara kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan ini dapat berbentuk represif dan preventif dengan masing – masing konsekwensinya.

Kata Kunci: Pemerintahan, Demokrasi, Pengawasan

Abstract

Medium Term Development Plan (Local Development Plan) is a translation of the vision , mission , and programs that the preparation is guided by the Regional Head of the Long-Term Regional Development Plan (Regional RPJP) and pay attention to the National Medium Term Development Plan (National Development Plan) . Regional Development Plan contains policies towards regional finance , regional development strategies , public policies , and programs of regional work units , cross- regional work units , and regional programs along with work plans within the framework of regulatory and funding framework that is indicative . Regional Development Plan set out in the Government Work Plan (RKPD) and refers to the Government Work Plan (RKP) , contains a draft framework of regional economic , regional development priorities , work plans , and funding , either implemented directly by the government and taken to encourage community participation . This arrangement is a form of a democratic system in which the area was given the freedom to set up their own government to create an even distribution of welfare development . However, along with the freedom of democracy should also be included supervision of the central government for development programs can remain in the shade of linear and unitary state into Indonesia . This oversight can be shaped by their repressive and preventive - consequentially respectively .

Keywords: Government , Democracy , Supervision

Pendahuluan

Dalam hal pembinaan dan pengawasan yang diuraikan dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah upaya yang di lakukan pemerintah dan/atau wakil gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah sebagai upaya terwujudnya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah¹. Dalam rangka

pembinaan oleh pemerintah, menteri dan lembaga non departemen melakukan pembinaan sesuai fungsi dan kewenangannya masing-masing yang di koordinasikan oleh menteri dalam negeri untuk pembinaan provinsi dan gubernur untuk pembinaan kabupaten/kota. Pengawasan dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang di tujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. pengawasan yang di lakukan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah dan utamanya terhadap

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi konstitualisme*. hlm. 47

peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.² Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, pemerintah melakukan dengan 2(dua) cara yaitu:

- 1) Rancangan terhadap peraturan daerah (RAPERDA), yaitu peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah, redistribusi daerah, APBD dan RTUR (Rencana Tata Umum Ruang) sebelum di sahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh menteri dalam negeri untuk raperda provinsi dan oleh gubernur untuk RAPERDA kabupaten/kota. Mekanisme ini di lakukan untuk mendapatkan daya guna dan hasil yang optimal.
- 2) Pengawasan terhadap semua di luar yang termasuk angka 1, yaitu setiap peraturan wajib di sampaikan kepada menteri dalam negeri untuk provinsi dan gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Untuk peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat di batalkan dengan mekanisme yang berlaku. Dalam rangka meningkatkan pembinaan dan pengawasan.

Pasal 217 Undang-undang Nomor Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan, (1) pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh pemerintah yang meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antar pemerintahan antar susunan pemerintah, pemberian pedoman dan standart pelaksanaan urusan pemerintah,
2. Pemberian bimbingan, supervise, konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
3. Pendidikan dan pelatihan., dan
4. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Koordinasi di maksud pada huruf a di laksanakan secara berkala di tingkat nasional, lokal dan regional atau provinsi.

Pemberian pedoman seperti yang telah di sebutkan pada huruf b mencakup pelaksanaan, perencanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Apabila di persempit di dalam penyusunan RPJMD, maka pemerintah memberi sebuah garis besar dan/atau pedoman dalam penyusunannya, yaitu, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Pusat yang selanjutnya di sebut RPJP dan RPJP Provinsi sebagai acuan RPJP Daerah yang berlaku selama 20 tahun dan RPJM pusat dan provinsi sebagai acuan penyusunan RPJM Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berkeinginan untuk menulis suatu karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul:

“Kajian Normatif Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Terhadap Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah”

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan ditulis dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk pengawasan yang di laksanakan pemerintah pusat terhadap pemerintah Daerah dalam penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah)?

2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bila terjadi sengketa terkait RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah)?

Tujuan Penulisan

Agar dapat diperoleh sasaran yang dikehendaki maka dalam Penulisan skripsi ini perlu kiranya ditetapkan suatu tujuan penulisan. Tujuan penulisan skripsi ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Sebagai bentuk sarana penerapan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh dari perkuliahan dengan praktik yang ada dan berkembang di masyarakat;
3. Memberikan wawasan, informasi serta sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi pemerintah, masyarakat, almamter, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember serta para pihak yang tertarik dan berminat terhadap permasalahan yang dihadapi.

Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisa bentuk pengawasan pemerintah terhadap penyusunan RPJMD(Rencana Pembangunan Jangka menengah Daerah).
2. Untuk mengetahui dan mengkaji penyelesaian sengketa antara pemerintah dalam penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah).

Metode Penelitian

Penulisan Skripsi ini merupakan suatu karya ilmiah yang memerlukan metode penelitian. Metode diartikan sebagai cara untuk mendapatkan sesuatu dalam mencari, menemukan, menganalisa permasalahan dan mendapatkan hasil yang maksimal. Metode merupakan faktor yang sangat penting dalam penulisan karya ilmiah dan harus dikemukakan secara rinci. Metode yang digunakan penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah:

Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam skripsi ini adalah Yuridis Normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti Undang-undang, peraturan-peraturan, Yurisprudensi, serta literatur-literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dikaitkan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam skripsi ini. Penulisan skripsi ini dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan yang ada.

Pendekatan Masalah

Penulisan skripsi ini menggunakan metode pendekatan Perundang-undangan (*Statute approach*) yaitu suatu

²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII

pendekatan masalah dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.³ Pendekatan undang-undang akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian, antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.⁴

Selain dua pendekatan diatas, dalam penulisan skripsi ini penulis juga menggunakan *legal principle approach*, yaitu pendekatan yang beranjak dari asas-asas hukum.⁵

Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum merupakan sumber yang dapat diperoleh yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan yang ada. Sumber bahan hukum dalam skripsi ini meliputi sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, dan sumber bahan non hukum.

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau hasil risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang pedoman pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan pemerintah Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantua.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku, serta jurnal yang bertujuan untuk mempelajari isi pokok permasalahan yang akan dibahas.

Bahan Non-Hukum

Sumber bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan-bahan yang di ambil dari media konvensional maupun digital, buku-buku non hukum yang relevan, hasil diskusi, dan lain sebagainya.

Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan suatu metode atau cara untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang

³Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana. Jakarta. 2007, hal 30

⁴*Ibid*, hal 93

⁵Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana. Jakarta. 2007, hal 30

dibahas. Proses menemukan jawaban atas pertanyaan dilakukan dengan:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan dan menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas permasalahan yang akan dibahas berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.⁶
6. Dengan menggunakan bahan-bahan hukum tersebut, maka penulis menggunakan metode deduktif yaitu proses penarikan kesimpulan yang dilakukan dari pembahasan mengenai permasalahan yang mempunyai sifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus. Hasil dari kesimpulan tersebut diharapkan tercapainya tujuan yang diinginkan dalam penulisan skripsi ini.

PEMBAHASAN

1. Bentuk Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

1.1 Pengawasan Pemerintah Terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

Pada umumnya bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara. Dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah di usahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara. Bahwa pengawasan itu di maksud agar daerah selalu melakukan tugas dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya, sehingga terjaminlah kepentingan negara dan rakyat di daerah. Pengawasan adalah sebagian dari kewenangan pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir pemerintah pusatlah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan Negara dan Daerah. Pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah, termasuk keputusan-keputusan Kepala Daerah dan Peraturan-peraturan daerah.⁷

Maksud dari pada pengawasan ini pada umumnya adalah untuk menjaga agar pelaksanaan otonomi oleh daerah-daerah benar-benar di selenggarakan dan jangan sampai daerah ini tidak bertindak melebihi wewenangnya. Hak pengawasan ini merupakan bagian yang tidak dapat di pisahkan dari kekuasaan eksekutif seluruhnya, oleh karena itu instansi pemerintahlah yang harus bertanggung jawab atas seluruh penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri dan luar negeri. Bahwa dalam setiap organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting,

⁶*Ibid* hal 171

⁷Soejito Irawan, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1983, hal 9-11

karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan oleh pemerintah, dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah di tetapkan ataukah tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang di jumpai oleh pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapat lah di peringan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang di perbuatnya. Pengawasan bukan lah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan.⁸

Pengawasan ini di lakukan oleh Pusat terhadap:

1. Peraturan-peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah.
2. Pelaksanaan/penyelenggaraan otonomi dan pemerintahan daerah.
3. Tindakan organ-organ pemerintahan daerah.
4. Kerja sama antar daerah.
5. Penyusunan, formasi dan pengangkatan perangkat pemerintahan daerah.

Pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah, menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Di tinjau dari segi waktu di laksanakan kontrol atau pengawasan, Paulus Effendi Lotulung, membedakan pengawasan atau kontrol dalam dua jenis, yaitu kontrol *Apriori* dan kontrol *Aposteriori*. Di katakan sebagai kontrol *Apriori*, bila mana pengawasan itu di lakukan sebelum di keluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang mengeluarkannya memang menjadi kewenangan pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau meghindari terjadi kekeliruan.

Misalnya, suatu peraturan agar berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Sebaliknya kontrol *Aposteriori* adalah bila mana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadi tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadi tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain arti pengawasan di sini di titik beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Apabilah di hubungan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan. Alasannya, Pertama, pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik dan tetap dalam batas kekuasaannya. Kedua, ukurannya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*), ketiga, ada

pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah di tetapkan. Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dapat di lakukan tindakan pencegahan, kelima, apabila dalam pencocokan menunjukan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, maka diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, dan pemulihan terhadap akibat yang di timbulkan.⁹ Dengan keberadaan berbagai macam pengawasan dari pusat kepada daerah, sesungguhnya hal itu menampakan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah. Hal itu mungkin di maksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, jangan sampai daerah melanggar rambu-rambu yang telah di tentukan oleh pusat. Dengan kata lain, melalui berbagai macam bentuk pengawasan tersebut, pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang akan di lakukan ataupun yang telah di lakukan oleh daerah¹⁰

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan meliputi Pengawasan atas pelaksanaan Urusan Pemerintahan di Daerah dan Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah. Jenis Pengawasan Produk Hukum Daerah dapat berupa evaluasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah untuk mengetahui apakah sudah sesuai atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, maupun klarifikasi yaitu pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui apakah sudah sesuai atau bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Gubernur mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah meliputi Evaluasi atas rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) /perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD dan Klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota.

Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) merupakan sebuah produk hukum yang di hassilkan oleh pemerintah daerah dan merupakan bentuk realisasi dari sistem otonomi daerah yang selama dekade mulai di gemborkan sebagai wujud daripada bentuk pemisahan kekuasaan yang dengan maksud dan tujuan untuk menghindarkan adanya pemusatan kekuasaan yang cenderung ke arah diktator, sekaligus dalam hal ini merupakan wujud dari kepercayaan pemerintah kepada pemerintahan daerah untuk mengelola daerahnya sehingga di harapkan menciptakan pemerataan kesejahteraan. Hal ini sekaligus di legalkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 18 :

Dari segi formil pemberian batasan dan garis besar ini oleh pemerintah merupakan bagian dari bentuk pembinaan dan pengawasan dalam penyusunan peraturan daerah oleh pemerintah. Selin asas pembentuksn tadi dalam peraturan daerah asas materi muatan dalam perda yang dalam hail ini RPJMD juga termasuk di dalamnya adalah bagian dari

⁸Widiyanti Ninik, Sunindhia, Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat, jakarta : PT Bina Aksara, 1987, hal 50-57

⁹Huda Ni'matul, Otonomi Daerah, yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005, hal 242-244

¹⁰Ibid hal 17

peraturan daerah, asas materi muatan tersebut di antaranya ialah:

- a) Pengayoman
- b) Kemanusiaan
- c) Kebangsaan
- d) Kekeluargaan
- e) Kenusantaraan
- f) Bhineka tunggal ika
- g) Keadilan
- h) Kesamaan dalam kedudukan hukum dan pemerintahan
- i) Ketertiban dan kepastian hukum
- j) Keseimbangan, keselarasan dan keserasian

Selain asas sebagaimana di sebut di atas, RPJMD dapat pula memuat asas yang lain yang sesuai dengan asas yang bersangkutan dengan RPJMD yang di rumuskan.¹¹ Dalam wujud dari adanya asas keterbukaan, masyarakat dapat pula memberikan sebuah masukan yang bersifat lisan maupun tulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan RPJMD. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Bupati/Walikota dan/atau gubernur dan apabila dalam rancangan perda mengatur tentang substansi yang sama maka hal ini harus menggunakan rancangan yang di usulkan oleh DPRD dan rancangan dari pemerintah daerah hanya di posisikan sebagai pembanding dari peraturan yang di ajukan oleh DPRD. Tata cara mempersiapkan peraturan daerah ini selanjutnya di atur dengan peraturan presiden. Pasal 139 ayat 1-2 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

1.2 Penyelesaian Sengketa Pemerintah Daerah dengan Pemerintah dalam Hal Pembatalan Perda RPJMD

Seperti yang telah di sampaikan pada pembahasan sebelumnya Esensi otonomi daerah adalah kemandirian atau keleluasaan dan bukan suatu bentuk dari kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka, kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri.¹² Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum yang bernama Peraturan Daerah (Perda). Perda merupakan instrument yuridis operasional dan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah.¹³ Agar kewenangan daerah otonom dalam menyelenggarakan desentralisasi tidak mengarah kepada kedaulatan, pemerintah pusat berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dimaksud, hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 218 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

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

Aturan pelaksana dari ketentuan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas

¹¹Ibid hal 220

¹²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat studi Fakultas Hukum UII, 2001), Hal. 1

¹³Ibid 3

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dengan ketentuan tersebut maka setiap rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Gubernur harus ditetapkan oleh Gubernur paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 144 Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang isinya sesuai dengan yang ingin dikaji tulisan ini adalah:

1. Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan sebagai Perda.
2. Penyampaian rancangan Perda Provinsi dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
3. Rancangan Perda Provinsi dimaksud ditetapkan oleh Gubernur paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
4. Dalam hal rancangan Perda Provinsi tidak ditetapkan Gubernur dalam waktu 30 hari rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

Terhadap raperda provinsi yang akan dilakukan pengawasan preventif, maka sebelum ditetapkan, raperda tersebut harus disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dilakukan evaluasi. Hal ini diatur dalam Pasal 185 Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, juga diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005, yang menentukan, bahwa: (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur. (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Evaluasi rancangan Perda diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan , inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan: Peraturan perundang-undangan dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan yang baik antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Tata cara dan pedoman dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Perda secara umum telah jelas diatur sebagaimana diungkapkan di atas.¹⁴

Namun dalam kenyataannya banyak Perda yang dianggap bermasalah, tidak terdapat kesatuan pendapat di antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang menguji perda mengingat perda adalah produk hukum kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom. Selain itu sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (3) Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah secara intinya menentukan bahwa: "Keputusan Pembatalan Peraturan daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya perda yang bersangkutan". Namun dalam praktek pembatalan Perda dilakukan dengan Instrumen Keputusan Menteri Dalam Negeri. Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan Bagaimanakah pengaturan kewenangan pengujian Peraturan daerah di Indonesia; juga bagaimana penerapan Pasal 185 Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan apa implikasinya terhadap pasal 144 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Instrumen hukum apa yang sesuai untuk pembatalan Peraturan Daerah

Dalam teori perundang-undangan, RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) termasuk ada di dalam pemahaman Perda, sekaligus dalam hal ini Perda merupakan bagian dari peraturan karena bersifat mengatur (regeling), bukan bagian dari ketetapan atau keputusan (beschikking). Artinya, norma hukum yang dikandung dalam RPJMD adalah norma hukum umum, yaitu suatu norma hukum yang ditujukan untuk umum,¹⁵ addressat-nya untuk umum, orang banyak, atau semua warga negara. Berbeda dengan ketetapan atau keputusan (beschikking) di mana addressat-nya tertuju pada seseorang, beberapa orang, atau per individu. Oleh karena itu, pembatalan sebuah peraturan harus dengan instrumen peraturan.

Demikian pula pembatalan sebuah ketetapan atau keputusan yang seharusnya dilakukan dengan ketetapan dan/atau keputusan serupa. Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Perda mencakup tiga hal, yaitu (a) seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, (b) menampung kondisi khusus daerah, dan (c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengapa pembatalan Perda tidak cukup dengan menggunakan Kepmendagri? Bukankah Mendagri bagian dari pemerintah, sehingga lebih efektif jika pembatalan itu dilakukan oleh Mendagri? Pendapat seperti ini pada dasarnya masih dipengaruhi oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah yang lama Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sebab dalam

undang-undang tersebut memang tidak menyebutkan secara tegas tentang instrumen hukum pembatalan Perda. Di sana hanya disebutkan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi, syarat dan mekanisme pembatalan Perda dewasa ini harus mengacu pada Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah junto Undang - undang Nomor 10 Tahun 2004, di mana ditegaskan bahwa pembatalan Perda harus menggunakan instrumen hukum Perpres. Oleh karena itu, keberadaan Kepmendagri yang membatalkan Perda merupakan penggunaan kewenangan yang tidak pada tempatnya (ultra vires).

Seharusnya membuat keputusan dalam hal pembatalan Perda dilakukan oleh Presiden melalui Perpres. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, maka dalam hal ini Perda tersebut selanjutnya akan dinyatakan tetap berlaku. Upaya Hukum

Apabila pemerintah daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda yang tertuang dalam Perpres, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Istilah keberatan di sini menimbulkan persoalan tersendiri, sebab prosedur keberatan lebih merupakan istilah untuk upaya hukum terhadap keputusan tata usaha negara (beschikking) yang dalam teori hukum administrasi merupakan bagian dari upaya administratif (administratieve beroep) juga di samping upaya banding administratif.

Dengan istilah keberatan, seakan-akan sengketa pembatalan Perda merupakan sengketa di bidang hukum administrasi padahal sengketa tersebut adalah sengketa antara peraturan perundang-undangan (konflik peraturan) yakni antara Perda dengan Perpres. Seharusnya, istilah yang digunakan adalah permohonan. Sebagaimana istilah tersebut digunakan dalam Undang - undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung dan Undang - undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Undang - undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang MA disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Di samping itu, putusan MA dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung. Dengan istilah permohonan, maka jelas pertentangan antara Perda dan Perpres masuk dalam wilayah judicial review Mahkamah Agung, sedangkan jika menggunakan istilah keberatan lebih mengarah pada uji materil yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga eksekutif (executive review). Padahal jelas bahwa, baik Perda maupun Perpres saat ini tergolong bagian dari peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dan mengikat seluruh warga negara.

Apabila keberatan atau permohonan judicial review dikabulkan oleh Mahkamah Agung baik sebagian atau seluruhnya, maka Peraturan Presiden yang telah membatalkan Perda tersebut dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, Perda

¹⁴Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat studi Fakultas Hukum UII, 2001), Hal. 7

¹⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat studi Fakultas Hukum UII, 2001), Hal. 7

tersebut tetap berlaku. Good Legislation Governance Ke depan, kiranya perlu ditata ulang mekanisme review Perda yang dinilai bermasalah. Seyogianya, revisi terhadap Perda bermasalah apakah karena bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak lagi diletakkan di pundak pemerintah, akan tetapi kewenangan itu diserahkan langsung kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga MK tidak hanya menguji validitas Undang - undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republic Indonesia Tahun 1945 tetapi juga menguji validitas peraturan perundang-undangan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk dalam hal ini kita berbicara Perda yang di khususkan berbicara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang juga merupakan hak Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, penilaian terhadap bermasalah tidaknya sebuah Perda seyogianya diserahkan kepada warga masyarakat baik perorangan maupun secara kolektif. Warga masyarakat yang merasa hak-hak dan kewenangan normatifnya dirugikan oleh sebuah Perda dapat meminta atau memohon pembatalan Perda tersebut kepada MK. Dengan demikian, eksistensi Perda benar-benar berada dalam satu kesatuan utuh dan hubungan hirarkis dengan peraturan perundang-undangan lainnya (Undang Undang Dasar, Undang - Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Perpres, dan Perda). Di samping itu, usulan agar setiap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dikonsultasikan kepada Depdagri atau departemen terkait sejak digodok atau sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah merupakan usulan yang positif guna mengantisipasi kondisi dewasa ini. Hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi munculnya Perda bermasalah yang jumlahnya semakin meningkat. Agar upaya ini bisa efektif, maka sebaiknya konsultasi Ranperda dilakukan secara berjenjang, yaitu Ranperda dari Kabupaten/Kota dikonsultasikan kepada pemerintah provinsi, sedang Ranperda yang selanjutnya akan dikonsultasikan kepada Depdagri.

Terakhir, perlu adanya upaya yang sistematis dan berkesinambungan guna meningkatkan kemampuan anggota DPRD dan jajaran Pemda dalam penyusunan dan/atau perancangan peraturan daerah yang baik. Prinsip-prinsip dan metode perancangan Perda berbasis Good Legislation Governance harus dipahami betul oleh setiap anggota DPRD agar Perda yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah dan memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi warga masyarakat.

Kesimpulan

1. Esensi dan urgensi Peraturan Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah sangat strategis. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian yang mengandung arti bahwa Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, yang nomenklaturanya disebut Peraturan Daerah. Dengan semikian, kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang

mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, namun dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subordinat dan independen.

2. Sistem pembatalan peraturan Daerah yang seharusnya menggunakan peraturan presiden berdasarkan pada pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, ternyata belum di laksanakan secara konsisten, bahwa pembatalan peraturan daerah selama ini hanya dengan menggunakan peraturan menteri dalam negeri. Ini jelas tidak memenuhi kepastian hukum, sehingga peembatalan peraturan daerah tidak dapat di batalkan dan peraturan daerah tersebut masih dapat di gunakan.

Saran

1. Kelemahan utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah adanya pemahaman Pemerintah Daerah bahwa kewenangan seluas-luasnya serupa dengan konsep kewenangan negara bagian pada negara federal sehingga seringkali Pemerintah Daerah bertindak *ultra vires* dengan membuat berbagai Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia maka disarankan adanya upaya setiap Pemerintah Daerah mengubah paradigma tersebut agar tercipta kesatuan dan persatuan bangsa dan memberikan kepastian hukum bagi setiap warga masyarakat.
2. Karena masih adanya persepsi yang keliru tentang mekanisme pembatalan Peraturan Daerah, maka disarankan untuk membentuk peraturan yang bersifat operasional dan aplikatif yang merinci secara komprehensif, termasuk kewenangan kelembagaan, tentang mekanisme atau prosedural yang sah dalam proses evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah. Sehingga ke depan dapat dihindarkan adanya kesalahan prosedural dan pemerintah memiliki pedoman yang jalan tentang mekanisme tersebut.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua, adik, dan semua keluarga besar penulis yang telah mendukung, mendoakan, dan memberikan motivasi kepada penulis selama ini, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Jember terutama kepada dosen pembimbing dan pembantu pembimbing yang telah memberikan inspirasi, motivasi, dan bimbingan kepada penulis hingga terselesaikannya artikel ilmiah ini. Tidak lupa kepada ketua penguji dan sekretaris penguji yang telah menguji dan memberikan pengarahan demi perbaikan skripsi ini.

Daftar Bacaan

Buku

- Bagir manan.2003. *Lembaga Kepresidenan*. Jakarta ; FH UII Press
- HAW Widjaja.2007. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor*

- 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshidiqie. 2010. *konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lutfi Effendi. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayu Media Publising.
- Victor M. Situmorang dan Cormentina Sitanggang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Philipus M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2000. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudono Syueb. 2008. *Dinamika Hukum Pemerintah Daerah sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas
- Pembantuan
- Peraturan Pemerintahan No. 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2001 Tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia)
- Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Internet :**
- \rpjmd\Otonomi Daerah dan Kwenangan _ EDUCATION, BUSINESS, COMMUNICATION AND INFORMATION.htm
- \rpjmd\Kegiatan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah _ Lawang post.htmss
- G:\rpjmd\Kbijakan Pengawasan tahun 2013_Inspektorat Kabupaten Purworejo.htm
- G:\rpjmd\hubungan-pusat-dan-daerah-dari-aspek.html