

## **MANAJEMEN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH DILAHAT DARI PERUNDANGAN-UNDANGAN**

**Hotman Napitupulu \*)**

**\*) Dosen Tetap Magister Manajemen Universitas Krisnadwipayana Jakarta  
Alamat: Kampus UNKRIS, Jatiwaringin Jakarta Timur  
Email: hotmannap@yahoo.com**

### **Abstract**

Management of regulatory oversight under the law, analyze the legal consequences with its use as a system of legal oversight mechanisms in order to create harmonization of law in the region. As for the method used in research by using empirical method that is by conceptual approach method with primary and secondary data source. As for the method used in research by using empirical method that is by conceptual approach method with primary and secondary data source.

### **PENDAHULUAN**

Pasal 18 (4) UUD1945 menentukan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan-peraturan daerah dan peraturan untuk tugas melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam membuat peraturan daerah (Perda) ada beberapa prinsip dan ketentuan yang harus diperhatikan oleh Pemerintah daerah, sebagai yang ditentukan yang harus diperhatikan Pemerintah Daerah, sebagaimana yang telah ditentukan oleh UU No. 32 tahun 2004 jo UU No, 12 tahun 2008 antara lain bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam praktik pemerintah daerah dengan motivasi meningkatkan pendapatan asli kurang memperhatikan apakah peraturan daerah yang dibuatnya itu bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Agar peraturan daerah dapat berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka harus diadakan manajemen pengawasan oleh pemerintah (setingkat di atasnya), legislatif dan pengawasan oleh daerah kabupaten kota, Provinsi

bersama Gubernur Kabupaten Kota setingkat dibuat oleh Dewan Kabupaten Kota bersama Bupati/Wali Kota, sedangkan peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Tujuan Pemerintah Daerah adalah untuk mengatur penyelenggaraan otonomi daerah.

Pengertian daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sistem negara kesatuan republik indonesia. Walaupun daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari pusat tetapi untuk menjaga utuhan negara kesatuan indonesia maka pembuatan peraturan daerah itupun harus dalam kerangka negara kesatuan indonesia karenanya harus memenuhi beberapa syarat yaitu ; tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kebijakan

nasional telah menggariskan secara umum, bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat, mempertahankan tegaknya negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Manajemen salahsatu fungsi dasar pengawasan yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling*, sebagai contoh menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan pengawasan adalah pengawasan dalam arti luas *controlling*. (Sujanto, 1994).

Selanjutnya menurut Sujanto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* itu mempunyai dua padanan, yaitu pengawasan dan pengendalian; pengawasan disini adalah pengawasan dalam arti sempit, yang diberi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui yang telah dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan atau tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak, sedangkan pengendalian pengertiannya lebih "*foreful*" daripada pengawasan yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas pekerjaan berjalan sesuai dengan yang semestinya.

Manajemen pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengawasan preventif dan mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepada daerah pokok tertentu berlaku mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah. Manajemen pengawasan represial dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan dan keputusan daerah (C.S.T. Kansil, 1999)

Keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-

undangan mulai dari perencanaan, persiapan penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh masyarakat mempunyai kesempatan seluas luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundangan.

## LANDASAN TEORI

### Asas Materiil

Asas materiil merupakan asas yang menjadi kandungan materi muatan dan harus diperhatikan dan dipedomani didalam perumusan dan penyusunan materi muatan suatu peraturan perundang2an. Materi muatan atau isi suatu peraturan perundang2an sangat kaitan dan keberhasilan pelaksanaan peraturan perundang2an yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Selain itu materi muatan dapat menjadi potret kebijakan dan arah pemerintah dalam mencapai kepentingan yang baik (*good governance*). Perumusan dan penyusunan materi muatan peraturan perundang2an harus mengandung asas : 1) Pengayoman, yaitu setiap pengaturan perundang2an harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang diperbaiki. 2) Kemanusiaan, yaitu setiap peraturan perundang2an harus bersifat manusiawi dan persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang2an, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. 3) Kebangsaan, yaitu setiap peraturan perundang2an harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan. 4) Kekeluargaan, yaitu setiap peraturan perundang2an harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam peraturan

perundang2an. 5) Kenusantaran, yaitu setiap peraturan perundang2an merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/darah tertentu sesuai dengan jenis peraturan perundang2an tersebut. 6) Kebhinekaan Tunggal Ika, yaitu setiap perencanaan, perbuatan, dan penyusunan serta materi muatan perundang2an harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan. 7) Berkeadilan yang Mereta, yaitu setiap peraturan perundang2an harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali. 8) Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintah, yaitu setiap peraturan perundang2an materin muatannya tidak boleh berisih halhal yang bersifat diskriminatif. 9) Ketertiban dan Kepastian Hukum, yaitu peraturan perundang2an harus dapat disiplin hukum dan berkeadilan

Didalam keputusan menteri dalam negeri nomor 41 Tahun 2001 menentukan bahwa manajemen pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan daerah, hal ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah.

Manajemen pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang2an. Manajemen pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah meliputi perda provinsi dan peraturan gubernur, kabupaten/kota dan peraturan bupati/ kota dan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Pengawasan dilaksanakan oleh

aparatus pengawasan intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang2an (HAW.Wijaya, 2005).

Keppres Nomor 74 Tahun 2001 samaran pai dengan pasal 4 menentukan bahwa manajemen pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri atas pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

### **Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasar undang-undang Nomor 10 Tahun berwenang apaan 2004 tentang pembentukan peraturan perundang ditetapkan asas pembentukan peraturan perundang2an di rumuskan menjadi :

Asas Formil dalam pembentukan peraturan perundang2an yang baik yaitu meliputi : a. Kejelasan Tujuan, yaitu setiap peraturan perundang2an harus mempunyai dan manfaat yang jelas yang hendak dicapai. b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat, adalah setiap jenis peraturan perundang2an harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang2an yang berwenang apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka dapat dibatalkan atau batal demi hukum. c. Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan, adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang2an harus benar memperhatikan materi muatan dalam yang tepat. d. Dapat Dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentuk peraturan perundang2an harus memperhjtungkan efektifitas peraturan perundang2an tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis yuridis maupun sosiologis. e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, adalah setiap peraturan perundang2an yang dibuat karena benar benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. f. Kejelasan Rumusan, adalah bahwa setiap peraturan perundang2an harus memenuhi masyarakat.

Untuk itu pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri telah menetapkan keputusan menteri dalam negeri nomor 41 tahun 2001 tentang manajemen pengawasan represif kebijakan daerah, tetapi setelah diganti UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah tata cara pengawasan diatur dalam peraturan pemerintah republik indonesia nomor 79 tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah. Berdasarkan permasalahan tersebut diatas bawa peneliti ingin mengkajinya lebih lanjut.

## **METODE PENELITIAN.**

Pendekatan penelitian karakteristik normatif maka penelitian ini dilakukan dengan pendekatan manajemen untuk menelaah semua peraturan perundang2an yang bersangkutan paut dengan isu management pelaksanaan kerja. Kenseptual merupakan pendekatan berawal dari perundang2an dan doktrin-doktrin yang berkembang dari manajemen hukum. Dan Pelaksanaan pendekatan menelaah terhadap norma-norma atau kaedah-kaedah hukum terhadap kasus yang berkaitan dengan dihadapi. Data primer dari literatur dikumpul melalui *library research* yang mencakup studi dokumen, untuk mengemukakan data sekunder sebagai data tambahan dikumpulkan melalui *field research* dengan melakukan wawancara baik secara tertutup maupun kepada informasi. Untuk penentuan informasi dilakukan pejabat pemerintahan yang berwenang mengawasi peraturan daerah.

### **Analisa Data**

Bahwa hukum yang merupakan data sekunder yang dikumpulkan dilapang ditunjang oleh data tertier akan dikwalifikasikan dan dipilih berdasarkan jenis. Untuk selanjutnya akan diolah dan dianalisis secara kualitatif kemudian

dituangkan dalam bentuk uraian dan pernyataan yang akhirnya menghasilkan kesimpulan terhadap yang diteliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Peraturan Daerah sebagai suatu produk perundang2an meliputi peraturan daerah provinsi menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat. Keseimbangan dan keserasian keselarasan, materi muatan atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, kesesuaian dan masyarakat serta bangsa dan negara,

Selain asas-asas sebagaimana yang telah diuraikan tersebut di atas, dalam penyusunan peraturan perundang2an perlu juga diperhatikan asas lain sesuai dengan bidang hukum yang sedang disusun antara lain : a. Dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan asas pembinaan, dan asas praduga tak bersalah. b. Dalam hukum pidana, misalnya dalam hukum penjara, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

### **Idealnya Politik dan Hukuman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Idealnya politik dan hukum dalam pembentukan peraturan perundang2an atau peraturan daerah sebagai berikut : 1) Pembentukan peraturan perundang2an (perda) merupakan salah satu bentuk politik hukum yang penting dalam mewujudkan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif. 2) Pembentukan peraturan perundang2an (perda) hasilnya dewasa ini masih jauh dari yang disebut idealnya karena dominannya kepentingan politik. 3) Diperlukan upaya perbaikan agar politik hukum pembentukan peraturan perundang2an sesuai dengan tujuan dilahirkannya peraturan tersebut.

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

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

Berdasarkan pernyataan diatas, maka dalam proses penentuan peraturan daerah tidak terlepas dari peran serta lembaga eksekutif dan lembaga legislative, Kedua lembaga ini yang memiliki peran yang sangat penting dalam proses pembuatan ataupun manajemen pengawasan pelaksanaan peraturan daerah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Peraturan daerah yang dalam pembentukannya harus berdasarkan asas-asas yang berlaku baik, oleh karena itu mulai dari proses pembentukan sampai pelaksanaannya harus diawasi supaya tidak terjadi tumpang tindih atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
2. Idealnya dalam proses pembentukan pelaksanaan dan penunjukan lembaga yang berwenang harus melalui proses kajian politik hukum manajemen pengawasan.

### Saran

1. Perlu dibentuk lembaga khusus untuk mengawasi pelaksanaan peraturan daerah yang diatur dalam undang-undang tersendiri.
2. Dengan maksud agar lembaga tersebut benar-benar melaksanakan

tugas dan fungsinya memiliki kekuatan hukum negara Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman 1987 Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Saran Press, Jakarta
- Amiroeddin Syarif, 1977. Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, Rineka.
- Ateng Jakarta, Pasang Surut Otonomi Daerah, Bina Cipta Bandung, 1985.
- , Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Didaerah, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 1993.
- , Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1993 Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung.
- Djoko Prakoso, 1985. Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1987. Teknik Membuat Undang-undang, Pradinja Paramita, Jakarta.
- Josef Riwo Kebo, 1982. Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.
- Soekanta dan S. Mamudji, 1985. Penelitian Hukum Normatif, suatu tinjauan singkat, CV. Rajawali, Jakarta.
- Hartono S, 2008. Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 21, Alumni, Bandung.
- UU No.32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008.