

PELAKSANAAN KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PENGAWASAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI NUSA TENGGARA BARAT

Darmini

Sekolah Tinggi Manajemen Informatika Komputer Mataram

e-mail: darmini.cc@gmail.com

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara normatif mengenai bagaimana pelaksanaan pengawasan kewenangan Gubernur selaku Kepala Daerah terhadap pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat. Penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif dan empirik yang mengkaji bahan-bahan hukum sekaligus efektifitasnya di lapangan (*law in action*). Bentuk pengawasan preventif yang terpenting dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap Peraturan Daerah adalah pengesahan (*goedkering*), sebagai salah satu dari alat dengan mana pemerintah pusat mengadakan pengawasan atas badan hukum publik bawahan. Gubernur dalam melaksanakan kewenangannya dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah belum efektif dikarenakan Kabupaten/Kota tidak konsisten terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tentang pengawasan. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum seluruhnya menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, klarifikasi dan fasilitasi sesuai batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata Kunci: Pengawasan, Kewenangan, Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dari Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu segala tujuan dan cita-cita yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah juga cita-cita dan tujuan Pemerintah Daerah yang harus dicapai. Dengan desentralisasi, Pemerintah Daerah merupakan pemegang kendali pelaksanaan Pemerintahan di Daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan bahwa pemberian otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan (*public service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan peran serta masyarakat (*participation*) dalam pembangunan nasional di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya melalui otonomi luas, daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi Pancasila, pemerataan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi, karakteristik/kondisi khusus, dan keanekaragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah sangat menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dalam bentuk pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan daerah Provinsi hanya berkedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administratif yang melaksanakan kewenangan pemerintah yang didelegasikan kepada Gubernur.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang demikian dalam implementasinya acapkali menghadapi kendala antara lain dalam menetapkan kebijakan daerah. Oleh sebab itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 217 sampai dengan 223 mengatur tentang kewenangan pemerintah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan kepala Daerah yang telah ditetapkan daerah. Selain itu, pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 217 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa: Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh pemerintah, meliputi:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan, dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Sementara itu, Pasal 218 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menentukan, bahwa:

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.

Dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah, pemerintah melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah di Daerah. Kewenangan yang dilimpahkan tersebut antara lain menyangkut kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah yang ada saat ini masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan pertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan yang lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di bawahnya.

Dalam Pasal 220 sampai dengan Pasal 223 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur standar, norma, prosedur dan sanksi dapat diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah dan kepala desa. Sanksi tersebut diberikan kepada daerah yang menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang materi muatannya tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah penting untuk dikaji secara normatif mengenai bagaimana pelaksanaan pengawasan pemerintah terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan implikasi yuridis atas pembatalan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk mengkaji substansi permasalahan dengan mengangkat judul “Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Dalam Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat”.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Kewenangan Gubernur dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah telah dilaksanakan sebagaimana mestinya ?
2. Apa kendala dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat?

3. Apa yang menyebabkan tidak terlaksananya atau batalnya Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat dan Implikasi Yuridis terhadap Peraturan Daerah yang telah dibatalkan ?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengenai pelaksanaan kewenangan Gubernur dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat, yakni:

- a. Untuk mengetahui kewenangan Gubernur dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat, apakah telah dilaksanakan sebagaimana mestinya;
- b. Untuk mengetahui kendala dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat;
- c. Untuk mengetahui apa yang menyebabkan tidak terlaksananya atau batalnya Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat dan untuk mengetahui implikasi yuridis terhadap Peraturan Daerah yang sudah dibatalkan.

3.2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik untuk kepentingan praktis maupun teoritis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum khususnya ilmu hukum pemerintahan yang dapat dijadikan referensi dalam pengkajian ilmu hukum dan perundang-undangan.
2. Manfaat praktis
Sebagai bahan masukan, baik bagi Pemerintah Daerah (Eksekutif) maupun bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) di dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat sehingga sesuai dengan asas-asas dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif dan empirik yang mengkaji bahan-bahan hukum sekaligus efektifitasnya di lapangan (*law in action*).

- a. Dalam penelitian normatif dipelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku atau literatur-literatur yang relevan dengan masalah yang dibahas.
- b. Dalam penelitian empirik dipelajari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara di lapangan. Adapun informasi atau wawancara ini dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi pustaka dengan mempelajari berbagai buku dan tulisan yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah :

- a. Pendekatan Peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yakni mengkaji Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang di bahas.
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu pendekatan dengan mengkaji konsep-konsep atau pandangan para ahli yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
- c. Pendekatan Socio legal, yaitu pendekatan yang melihat hukum sebagai gejala sosial (implementasi) hukum di masyarakat.

2. Sumber bahan hukum dan data

- a. Bahan Hukum

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan antara lain:
 - (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
 - (4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
 - (5) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
 - (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
 - (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tatacara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
 - (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
 - (9) Berbagai peraturan daerah yang berhasil diinventarisir.
2. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku atau literatur-literatur yang relevan dengan masalah yang dibahas.
 - b. Data
Data yang dikumpulkan berupa data yang bersifat kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder:
 1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden.
 2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka dengan mempelajari berbagai buku dan tulisan-tulisan.
3. Prosedur pengumpulan data dan bahan hukum
 - a. Pengumpulan Data Primer dilakukan dengan menginventarisir, menyusun berdasarkan subyek, selanjutnya dikaji / dipelajari kemudian diklasifikasi sesuai dengan pokok masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Teknik pengumpulan data ialah tehnik studi Dokumentasi dengan penggunaan alat Bantu Kartu Kutipan (card system) berdasarkan pengarang / penulis (subyek) maupun tema ataupun pokok masalah (obyek). Untuk data yang merupakan penunjang kajian normatif diperoleh dengan melakukan wawancara dengan Kepala Biro Hukum Kantor Gubernur Nusa Tenggara Barat, Tim Pengawasan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat.
 - b. Pengumpulan Data Sekunder dilakukan dengan mengkaji data melalui dokumen-dokumen hasil pengawasan Peraturan Daerah oleh Tim yang dibentuk oleh Gubernur.
4. Analisis bahan hukum dan data
Setelah bahan hukum dan data penunjang terkumpul selanjutnya diklasifikasi sedemikian rupa selanjutnya dianalisis secara deskriptif analitik untuk mendapatkan jawaban permasalahan penelitian. Bahan-bahan hukum dianalisis dengan pemaparan secara sistematis sesuai metode interpretasi hukum.
Teknik analisis data dalam jenis penelitian normatif dimulai dari identifikasi masalah, yang kemudian dideskripsikan, disistematisasikan, dan disinkronisasikan dengan seluruh ketentuan-ketentuan hukum positif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Dalam Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah

1.1. Tinjauan Umum Pengawasan

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

Ditinjau dari segi saat / waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu Kontrol *A-Priori* dan Kontrol *A-Posteriori*. Dikatakan sebagai Kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I (Provinsi), demikian seterusnya. Sebaliknya, Kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan / putusan / ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan / perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Dalam *Memorie van Antwoord* atas ketentuan UUD 1983 Pasal 132 ayat (2) disebutkan antara lain: “Kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak akan ada tanpa tersedia cara-cara dari pemerintah tingkat lebih atas untuk melakukan berbagai koreksi.” Sedangkan dalam *Memorie van Toelichting* usul pembaharuan UU Gemeente, terdapat penjelasan berikut; “Fungsi terpenting pengawasan adalah untuk menjamin kesatuan pemerintahan. Pengawasan terhadap pemerintahan yang lebih rendah merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Dalam banyak hal, pengawasan bahkan merupakan syarat untuk dapat mengambil keputusan sebagai cara pertanggungjawaban atas pelaksanaan wewenang yang terdapat dalam desentralisasi”.

Pada umumnya dapat dikatakan, 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. Di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan ialah bahwa Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.

Pada umumnya dapat dikatakan, 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.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku. Pengawasan preventif berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu Peraturan Daerah dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah, yang dikenai pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku, apabila Peraturan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan.

Ada beberapa bentuk dari pengawasan preventif, yaitu pengesahan (*goedkeuring*), persetujuan (*toestemming vooraf*), pembebasan (*onthefing*), penguasaan (*machtiging*), pernyataan tidak keberatan (*verklaring van geen bezwaar*), atau keharusan pemberitahuan (*kennisplicht*). Di antara beberapa bentuk pengawasan preventif ini, yang terpenting dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap Peraturan Daerah adalah pengesahan (*goedkering*), sebagai salah satu dari alat dengan mana pemerintah pusat mengadakan pengawasan atas badan hukum publik bawahan.

Pengesahan ini umumnya diterapkan terhadap suatu keputusan atau peraturan organ pemerintahan yang untuk pemberlakuannya disyaratkan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan organ pemerintahan lain yang lebih tinggi. Dengan kata lain, organ pemerintahan itu sebenarnya memiliki kewenangan mengambil keputusan secara mandiri, namun untuk mulai berlakunya keputusan tersebut tergantung pada pengesahan organ pemerintahan lainnya. Pengesahan atau persetujuan ini merupakan perwujudan atau dilihat sebagai hak placet (*recht van placet*), yakni hak yang diberikan kepada organ pemerintahan yang lebih tinggi untuk membatalkan atau mengukuhkan suatu keputusan atau peraturan pejabat pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya sebelum peraturan atau keputusan itu diberlakukan atau mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pengesahan senantiasa diperlukan karena:

- a) Pengesahan merupakan perwujudan pengawasan (*toezich*). Pengawasan itu sendiri merupakan salah satu sendi sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi. Tiada sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan.
- b) Pengesahan merupakan perwujudan hak ”placet” yaitu hak yang ada pada satuan atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya untuk mencegah atau mengukuhkan agar suatu keputusan satuan yang lebih rendah tingkatannya mempunyai kekuatan mengikat.
- c) Pengesahan dapat juga dipandang sebagai tindak lanjut dalam pembuatan Peraturan Daerah atau keputusan lain yang memerlukan pengesahan.
- d) Pengesahan merupakan cara melakukan pemeriksaan (*checking*), dalam rangka mempertahankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan pemerintahan daerah lain yang mungkin terkena (baik langsung maupun tidak langsung) dan lain sebagainya.

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan diberlakukan. Pengawasan represif itu berwujud; a) mempertanggungjawabkan berlakunya suatu Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah; b) membatalkan suatu Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Pembatalan dilakukan jika Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan represif ini bersifat negatif, dalam arti organ pemerintahan yang lebih tinggi dan berwenang untuk melakukan pengawasan itu akan melakukan tindakan penundaan atau pembatalan Peraturan Daerah ketika ditemukan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi. Organ pemerintahan yang lebih tinggi

akan membiarkan Peraturan Daerah selagi tidak ditemukan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi.

Pengawasan preventif dan pengawasan umum lebih mengindikasikan pembatasan bahkan pengeangan daerah, karena itu dalam batas-batas tertentu akan bertentangan dengan esensi otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian daerah untuk mengatur sendiri dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerah. Pengawasan represif bersifat negatif, artinya akan dilaksanakan ketika Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan. Sebagai peraturan perundang-undangan, kewenangan untuk menanggukhan atau membatalkan berada di tangan Mahkamah Agung, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman; ”Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; ”Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, jelaslah bahwa penundaan dan pembatalan semua jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung, bukan pemerintah.

1.2. Pengawasan Peraturan Daerah Dalam Beberapa Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 20 Tahun 2008 tentang Rincian, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Staf Ahli Gubernur Nusa Tenggara Barat. Biro Hukum mempunyai tugas menyiapkan bahan dan materi penyusunan, perumusan kebijakan, pembinaan, koordinasi, dan evaluasi penyelenggaraan Perundang-undangan, Bantuan Hukum, Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum, dan Pembinaan Hukum dan Hak Azasi Manusia.

Sehubungan dengan tugas dan fungsi Biro Hukum maka salah satu tugas dan fungsi Biro Hukum yang terkait dengan perumusan kebijakan produk hukum daerah Kabupaten/Kota adalah Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum, yang telah diatur dengan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 118 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - Berdasarkan ketentuan Pasal 5A dan Pasal 25A menentukan bahwa:
 - a. dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lambat 15 (lima belas) hari sejak ditetapkan.
 - b. dalam hal Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah dapat membatalkan Peraturanab Daerah dimaksud.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 1. Pasal 145:
 - (1) Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.
2. Pasal 186:
 - (1) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota Paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
 - (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Pasal 189:

Proses penetapan rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Peraturan Daerah, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang.
4. Pasal 218:
 - (1) 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.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 1. Pasal 7:
 - (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.
 2. Pasal 44:
 - (1) Penyusunan rancangan Peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan perundang-undangan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
 1. Pasal 4:
 - (2) Bupati/Walikota menyampaikan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati / Walikota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.
 2. Pasal 7:
 - (1) Untuk melakukan klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), Gubernur membentuk Tim Klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan.
 - (2) Tim Klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
 5. Pasal 8:
 - (1) Tim Klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) melaporkan hasil klarifikasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati / Walikota kepada Gubernur dalam bentuk Berita Acara.
 - (2) Hasil klarifikasi peraturan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

- (3) Hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.
6. Pasal 37:
 - (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
 - (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
 7. Pasal 39:
 - (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Rencana Tata Ruang Daerah disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - (3) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah.
 - (4) Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterimanya rancangan dimaksud.
 8. Pasal 40:
 - (1) Gubernur dan Bupati/Walikota menindak lanjuti hasil evaluasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima
 - (3) Apabila Bupati/Walikota tidak menindak lanjuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.
 9. Pasal 41:
 - (1) Apabila Bupati/Walikota tidak menerima keputusan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

A.3. Kewenangan Gubernur Dalam Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dijelaskan mengenai pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang meliputi:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Provinsi;
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota; dan
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Provinsi terdiri dari:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat wajib;
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan;
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat wajib;
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan;
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.

Dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditegaskan pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh Menteri / Menteri Negara / Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen di tingkat pusat, oleh Gubernur di tingkat Provinsi, dan oleh Bupati / Walikota di tingkat Kabupaten / Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagai berikut:

- (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri.
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.
- (5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.

Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan Pemerintah Provinsi. Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan pengawasan fungsional penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Pengawasan dilaksanakan oleh Badan / Lembaga Pengawasan Daerah Provinsi.

Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah telah melaksanakan kewenangannya dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan pengawasan pembentukan Peraturan Daerah. Kewenangan Gubernur dalam melaksanakan pengawasan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Gubernur untuk mendapatkan evaluasi.

Untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD, Gubernur membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan.

Tim evaluasi melaporkan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota tentang APBD / perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran perubahan APBD kepada Gubernur. Hasil evaluasi dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Gubernur.

Gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri. Hasil koordinasi dijadikan bahan keputusan Gubernur.

Gubernur menyampaikan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan dimaksud. Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Bupati/Walikota tersebut dengan Peraturan Gubernur.

2. Klarifikasi

Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bupati/Walikota menyampaikan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.

Untuk melakukan klarifikasi, Gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan. Tim klarifikasi ditetapkan dengan keputusan Gubernur. Tim klarifikasi melaporkan hasil klarifikasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur dalam bentuk berita acara. Hasil klarifikasi peraturan Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Pembatalan terhadap sebagian atau seluruh materi Peraturan Daerah harus disertai alasan. Alasan pembatalan dengan menunjukkan Pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatalan ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah. Bupati/Walikota menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.

Gubernur dalam kewenangannya melaksanakan pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat belum efektif dikarenakan Kabupaten/Kota tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pengawasan Peraturan Daerah. Dapat dikatakan bahwa Kabupaten/Kota pasif, jika tidak diminta untuk mengirimkan Peraturan Daerah untuk dievaluasi, maka Kabupaten/Kota tidak akan mengirimkan Peraturan Daerah tersebut. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum seluruhnya menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, klarifikasi dan fasilitasi sesuai batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Biro Hukum Nusa Tenggara Barat, terkaji dan terevaluasinya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota Per Oktober 2009 sebanyak 95 buah dengan rincian: Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota se Nusa Tenggara Barat yang dievaluasi sebanyak 74 buah, Rancangan Peraturan Daerah yang diklarifikasi sebanyak 17 buah, Rancangan Peraturan Daerah yang difasilitasi sebanyak 3 buah dan yang diharmonisasi sebanyak 1 buah.

Gubernur dalam melakukan pengawasan telah menyusun Kerangka Acuan Penyusunan Draf Rancangan Peraturan Gubernur Tentang Mekanisme Pengawasan Rancangan Produk Hukum dan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dimaksudkan agar rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dihasilkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau produk hukum lainnya.

2. Kendala Yang Dihadapi Dalam Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Karena itu Peraturan Daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan Peraturan Daerah di tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah di bidang otonomi adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari atribusi, sementara Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan kewenangan Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah bisa berasal dari Kepala Daerah maupun inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 ditentukan jenis produk hukum daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Keputusan Kepala Daerah; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah.

Menurut ketentuan umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 yang dimaksud dengan produk hukum daerah adalah peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan oleh Kepala Daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi:

- a. Peraturan Daerah atau sebutan lain;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan bersama Kepala Daerah;

Produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi:

- a. Keputusan Kepala Daerah;
- b. Instruksi Kepala Daerah.

Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Proses penyusunan rancangan produk hukum daerah dilakukan dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Penyusunan produk hukum daerah dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah. Tim tersebut diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sofwan, SH., M.Hum (Tim Ahli di Biro Hukum yang dibentuk oleh Gubernur) dan Muslim M. Saleh, SH, MH. (Kepala Bagian Pembinaan

dan Pengawasan Produk Hukum Biro Hukum Setda Provinsi Nusa Tenggara Barat) kendala yang dihadapi dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat antara lain:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum seluruhnya menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi dan klarifikasi sesuai batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Jadi dalam hal ini, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota masih bersifat pasif, dalam artian jika tidak diminta untuk mengirimkan Peraturan Daerah untuk dievaluasi, maka Kabupaten/Kota tidak akan mengirimkan Peraturan Daerah tersebut.

Bagian Hukum Daerah Kabupaten/Kota belum memahami ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah.

2. Kurangnya Sumber Daya Manusia di bidang pembinaan dan pengawasan produk hukum yang bertugas mengevaluasi produk hukum daerah.

Tenaga Ahli yang tersedia di bidang pembinaan dan pengawasan produk hukum sejumlah 12 orang. Terhadap tenaga ahli di bidang pembinaan dan pengawasan perlu adanya peningkatan Sumber Daya Manusia guna mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan

3. Dana untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah masih kurang.

Kegiatan inventarisasi dan monitoring produk hukum daerah ke Kabupaten/Kota belum dapat dilaksanakan secara optimal mengingat keterbatasan anggaran.

4. Tidak adanya sanksi yang tegas bagi pemerintah Kabupaten/Kota sehingga tidak mendorong kepatuhan terhadap ketentuan Undang-Undang.

Sejauh ini upaya dalam mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan diatur dalam Pasal 45 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berupa:

- a. Penataan kembali suatu daerah otonom;
- b. Pembatalan pengangkatan pejabat;
- c. Penangguhan dan pembatalan suatu kebijakan daerah;

Dari sanksi yang ditentukan dalam Peraturan pemerintah tersebut sangat sulit diterapkan dalam hal mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai pelaksanaan tugas Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah/Rancangan Peraturan Daerah, baik dalam bentuk klarifikasi maupun dalam bentuk evaluasi, maka Gubernur Nusa Tenggara Barat mengirimkan surat kepada Bupati/Walikota se Nusa Tenggara Barat dalam rangka pengawasan Peraturan Daerah/Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan data yang ada pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan Triwulan III (ketiga) Tahun 2009 terdapat 3 (tiga) Kabupaten/Kota yang telah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan/atau Retribusi Daerah kepada Gubernur yaitu Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Lombok Timur, dan Kota Bima untuk dilakukan evaluasi.

Sesuai pemberitahuan dengan surat yang disampaikan kepada Bupati/Walikota se Nusa Tenggara Barat, diminta perhatian para Bupati/Walikota untuk menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah disetujui bersama DPRD untuk dilakukan evaluasi sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, menyampaikan setiap Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan untuk mendapat klarifikasi sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, dan melakukan kajian kembali terhadap produk-produk hukum daerah secara seksama sehingga tidak lagi membentuk Peraturan Daerah yang menghambat iklim investasi di Kabupaten/Kota dan tidak memberlakukan Peraturan Daerah yang sudah dibatalkan Menteri Dalam Negeri.

Dapat dilihat bahwa Gubernur dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah telah dilaksanakan secara optimal dengan upaya menyampaikan surat pemberitahuan kepada Bupati/Walikota se Nusa Tenggara Barat agar pelaksanaan pengawasan pembentukan Peraturan Daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam upaya pemecahan masalah yang terkait dengan kendala dalam pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah, maka Biro Hukum Provinsi Nusa Tenggara Barat melakukan upaya sebagai berikut:

1. Melaksanakan rapat koordinasi dengan Bagian Hukum Kabupaten/Kota dan bagian yang menangani bagian hukum pada Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota.
2. Menyampaikan rekomendasi hasil rapat koordinasi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan tugas terkait dengan pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah.
3. Melaksanakan konsultasi dengan Bagian Hukum Departemen Dalam Negeri terkait dengan permasalahan Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota.
4. Menyusun Rancangan Peraturan Gubernur tentang Mekanisme Pengawasan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota untuk dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan produk hukum daerah Kabupaten/Kota.
5. Menyampaikan Draf Rancangan Peraturan Gubernur tentang Mekanisme Pengawasan Rancangan Produk Hukum dan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota kepada Instansi terkait untuk mendapatkan saran dan masukan guna penyempurnaan Rancangan Peraturan Gubernur dimaksud.

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab di muka, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Gubernur dalam melaksanakan kewenangannya dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah belum efektif dikarenakan Kabupaten/Kota tidak konsisten terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tentang pengawasan. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum seluruhnya menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi, klarifikasi dan fasilitasi sesuai batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan Gubernur dalam melaksanakan pengawasan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

a. Evaluasi

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi dilakukan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terhadap APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah.

b. Klarifikasi

Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Dalam pengawasan pembentukan Peraturan Daerah di Nusa Tenggara Barat, ada beberapa hal yang menjadi kendala antara lain:
 - a. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum seluruhnya menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi dan klarifikasi sesuai batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
 - b. Kurangnya Sumber Daya Manusia di bidang pembinaan dan pengawasan produk hukum yang bertugas mengevaluasi produk hukum daerah.
 - c. Dana untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah masih kurang.
Kegiatan inventarisasi dan monitoring produk hukum daerah ke Kabupaten/Kota belum dapat dilaksanakan secara optimal mengingat keterbatasan anggaran.
 - d. Tidak adanya sanksi yang tegas bagi pemerintah Kabupaten/Kota sehingga tidak mendorong kepatuhan terhadap ketentuan Undang-Undang.

B. Saran

Dari uraian, pembahasan dan kesimpulan di atas, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah hendaknya terlebih dahulu dilakukan penelitian/riset yang mendalam dan komprehensif, hal ini penting agar Peraturan Daerah yang dibuat benar-benar dapat dioperasionalkan dan bermanfaat bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah yang baik akan mendorong partisipasi masyarakat.
2. Karena banyak Peraturan Daerah yang selama ini bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi, langkah yang ditempuh pemerintah sebaiknya melakukan pembinaan (evaluasi) kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah secara berkelanjutan, Rancangan Peraturan Daerah yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan Peraturan Daerah dapat diminimalisir.
3. Diharapkan kerjasama Kabupaten/Kota untuk mengirimkan hasil pembahasan Peraturan Daerah di Dewan untuk dievaluasi oleh Gubernur dalam rangka pelaksanaan pengawasan Peraturan Daerah guna meminimalisir banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirjo, S. Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Fachruddin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, P.T. Alumni, 2004.
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Hadjon, M. Philipus, et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada Press, 1993.
- Handoko, T. Hani, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 1991.
- Hamidi, Jazim dan Budiman N.P.D Sianaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, PT. Tatanusa, Malang. 2005.
- Hamidi, Jazim, Dhia Al Uyun, dkk, *Meneropong Legislasi di Daerah*, Penerbit: Universitas Negeri Malang. 2008.
- Hamzah, Halim dan Kemal Redindo Syahrul P., *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.

- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Pustaka Harapan, Jakarta, 2000.
- Koesoemahatinadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1997.
- Kurde, Nukthoh Afrawie, *Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Latief, Abdul. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Penerbit: UII Press, Jogjakarta, 2005.
- Lotulung, Paulus Effendi, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses bagi Pembentukan Perda yang baik)*. Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pusat 18 UUD 1945*, UNSIKA, 1993.
- _____, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM-Unisba, Bandung, 1995.
- Ma'ruf, Moh., *Pengarahan Menteri Dalam Negeri pada Rapat koordinasi Pemantapan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah se- Regional I*, Palembang, 16 Juni 2006, Media Praja Depdagri, Volume 1 No.09, Juni 2006.
- Mattalatta, Andi, *Panduan Praktis Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan bekerjasama dengan United Nation Development Programme, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Qomaruddin, *Membentuk Peraturan Daerah Yang Aspiratif dan Responsif Sesuai Dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan Yang Baik*, Makalah, Lokakarya Hukum dan HAM, Mataram, September 2008.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Perundang-undangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Siagian, S.P, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990.
- Situmorang, Victor M. dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*. Cet II, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Soejito, Irawan, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Soekanto, Soerjono, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985.
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Surachmad, Winarno, *Metodelogi Penelitian*, Aneka Cipta, Jakarta, 1998.
- Syafrudin Ateng, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- _____, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Cet. Ke-II, Citra Adjitia Bakti, Bandung, 1993.
- Tamrin, Husni, *Makalah Legal Drafting dikutip dari Bagir Manan*, Diklat Legal Drafter, Bagian Hukum Setda Kota Mataram, 2005.
- Terry, George R., *Asas-asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni, Bandung, 1986.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 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 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 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593).
- 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 Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008 tentang Tatacara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah.
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Staf Ahli Gubernur Nusa Tenggara Barat.