

**PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
DI ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN NGANJUK**

**Ahmad Sholikhin Ruslie  
Praktisi Politik dan Hukum Kabupaten Jombang**

**ABSTRACT**

The problem in this research is how the local government according to Law number 22 of 1999.?. With the aim of research to find out what regional regulations have been issued by the district government. With diskriptid qualitative research methods and the acquisition of data on primary data sourced from literature and field data.

The results were obtained under unfounded OTDA number 22 of 1999, the government issued a lot PERDA Kediri in PERDA no. 9 of 2000 which establishes the Office 15, Office 8, 3 Agency, 21 districts, 4 Village, DPRD Secretariat, the Regional Secretariat with 4 Assistants and 10 Section.

**Keywords:** Local Regulations, Autonomous Era, Nganjuk

**Pendahuluan**

Undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 disebut Undang-undang Pemerintah di daerah. Karena dalam Undang-undang ini mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintahan pusat di daerah. Hal ini berarti bahwa dalam Undang-undang ini mengatur penyelenggaraan urusan Pemerintahan berdasarkan atas desentralisasi, dekonsentrasi, dan atas tugas pembantuan (medebewind). Daerah yang dibentuk berdasarkan atas dasar desentralisasi disebut daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah. Dalam ketentuan umum, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa dekonsentrasi sendiri bermakna pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Hal ini diketahui bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tujuan dari pemberian otonomi daerah kepada daerah-daerah adalah memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dengan peraturan daerah masing-masing tanpa campur tangan secara sentral dari pusat.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, maka Pemerintah daerah banyak memberlakukan beberapa peraturan daerah (PERDA) baru sebagai bagian implementasi Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, agar Pemerintah daerah lebih mengerti dan memahami situasi dan kondisi masyarakatnya.

Oleh sebab itu diperlukan peraturan daerah yang respondif, menjaga, dan melindungi warga negara dari perlakuan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat daerah yang bersangkutan.

Salah satu kemudahan atas pemberlakuan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dalam melaksanakan aturan-aturan yang ada, Pemerintah pusat telah membuka kesempatan bagi warga masyarakat untuk menyampaikan keluhan-keluhannya dan mengawasi sehingga dapat mengurangi secara maksimal atas penyalahgunaan kewenangan kekuasaan daerah. Penelitian ini akan diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk mengumpulkan data, sehingga dapat diperoleh gambaran nyata tentang pelaksanaan peraturan daerah atas berlakunya Undang-undang nomor 22 Tahun 1999.

Sesuai dengan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 pasal 8 (1) yang berbunyi sebagai berikut :

Ayat (1) "kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalian pembiayaan, dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai kewenangan yang diserahkan tersebut"<sup>1</sup>

Dalam pasal 18 huruf (f) dijelaskan DPRD mempunyai tugas dan wewenang Melaksanakan pengawasan terhadap

---

<sup>1</sup> Undang-undang Otonomi Daerah 1999, penerbit, Citra Umbara, Bandung, Februari, 2001,h. 15

pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain”<sup>2</sup>

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana tata Pemerintahan daerah menurut UU nomor 22 Tahun 1999.?

Dengan tujuan penelitian untuk mengetahui apa saja Peraturan Daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Nganjuk sesudah berlakunya Undang-undang Otonomi Daerah.

### Metode Penelitian

Penelitian mengenai otonomi daerah dan pelaksanaan peraturan daerah ini, bertujuan untuk memperoleh bahan penulisan yang bersifat deskriptif, menurut Dari Nan Sudjana, beliau mengatakan:

Metode penelitian deskriptif digunakan apabila bertujuan untuk mendeskripsikan atau menjelaskan peristiwa dan kejadian yang pada masa sekarang. Termasuk dalam metode ini adalah studi kasus, survai, studi pengembangan, studi korelasi.<sup>3</sup>

Dikatakan bersifat deskriptif, karena dari hasil penelitian dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis tentang fakta-fakta yang berhubungan dengan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Nganjuk, sesudah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999.

Disamping itu juga, untuk mendukung penelitian yang bersifat normatif yang bahannya dari data sekunder, maka dilakukan juga penelitian lapangan. Penelitian lapangan dilakukan di wilayah Kabupaten Nganjuk, yaitu dikhususkan pada badan Eksekutif dan Badan Legislatif (DPRD) Nganjuk dengan menggunakan metode wawancara atau Interview dan Dokumentasi. Karena dua benda itulah di Kabupaten Nganjuk.

Data yang diperoleh dalam penelitian kepustakaan maupun lapangan selanjutnya di analisa sehingga dapat diperoleh gambaran tentang pelaksanaan peraturan Daerah di Kabupaten Nganjuk.

Data dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan dan lapangan, menurut H. Hilman Hadikusuma, beliau mengatakan:

---

<sup>2</sup> Ibid, h. 18

<sup>3</sup> Nana Sudjana, Tuntunan Penyusunan Karya Ilmiah, (Makalah, skripsi, tesis, disertasi), Sinar baru Algensindo, Bandung, Cet.6,2001,h.52

“Penelitian terhadap masalah hukum yang semata-mata ditujukan terhadap data kepustakaan atau dokumentasi, berarti hanya melakukan studi terhadap Data sekunder (data tangan kedua atau ketiga), dengan pendekatan masalah yang hanya bersifat yuridis atau normatif. Metode yang digunakan misalnya hanya melakukan pengamatan (observasi) terhadap buku-buku kepustakaan, surat-surat penting, surat-surat resmi, keputusan-keputusan (Legislatif, Judikatif dan Eksekutif ), uraian-uraian dalam majalah, surat-surat kabar, buletin dan lain sebagainya”.<sup>4</sup>

Data sekunder yang dijadikan referensi penulis meliputi:Bahan Hukum Primer terdiri atas : Undang-undang Dasar 45, Ketetapan-ketetapan MPR RI, Undang-undang tentang Otonomi Daerah, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah (PERDA). Bahan Hukum Sekunder terdiri atas; Hasil-hasil penelitian (Skripsi, Tesis, dan laporan penelitian) mengenai otonomi daerah, Hasil penemuan ilmiah (tulisan-tulisan) buku-buku yang berkaitan dengan materi penelitian, Artikel-artikel dari majalah maupun surat kabar dan Makalah-makalah Otonomi Daerah. Bahan Hukum Tersier: Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Indonesia dengan wilayah penelitian daerah Kabupaten Nganjuk, yaitu kantor BAPPEDA dan DPRD Kabupaten Nganjuk.

Subyek penelitian dilakukan dengan memakai metode Interview, terhadap mereka yang berkompeten dalam penelitian ini. Yakni biro Hukum di kantor PEMDA Nganjuk dan Komisi di DPRD Nganjuk.

Dalam penelitian kepustakaan digunakan alat (instrumen) studi Dokumentasi terhadap bahan-bahan primer, sekunder, tersier yang telah dikumpulkan sebelumnya.

Data-data tersebut kemudian dibandingkan dengan dasar-dasar teoritis yang didapat dari riset, kepustakaan dan akhirnya ditarik kesimpulan kemudian diberikan saran. Karena pada prinsipnya pengumpulan data dilakukan dengan cara interaktiv, selain itu menggunakan metode dokumentasi dimana cara-cara pengambilan data dilakukan dengan mempertimbangkan catatan-catatan serta arsip

---

<sup>4</sup> H. Hilman Hadikusuma, Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung 1995

kantor yang bisa dipercaya dengan menunjukkan bukti yang ada.

Pembahasan permasalahan dalam penulisan karya tulis ini, digunakan metode pengolahan data dengan cara-cara; analisis Kwalitatif

### Tinjauan Pustaka

#### A. Otonomi Daerah

Dalam ketentuan umum pasal 1, Undang-undang Otonomi Daerah disebutkan bahwa; "Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".<sup>6</sup>

Sedangkan secara bahasa; Otonomi, berarti "Pemerintahan Sendiri" (*Auto* = sendiri, *Nomes* = Pemerintahan). Secara dogmatis "Pemerintahan disini dipakai dalam arti yang luas. Berdasarkan ajaran catur praja C.V Vollen hoven, otonomi mencakupi aktifitas antara lain:

1. Membentuk perundangan sendiri (*Zelfwetgeving*)
2. Melaksanakan sendiri (*Zelfrechtspraak*)
3. Melakukan peradilan sendiri (*Zelf-politie*)<sup>7</sup>

Selanjutnya dalam huruf I, dijelaskan:

Daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat Hukum yang mempunyai batas daerah terentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Dalam hal ini John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representative Government*" menyatakan bahwa; "Dengan adanya Pemerintah daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu tujuan politik".<sup>9</sup>

Partisipsi daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah daerah, dijelaskan dalam pasal 18 ayat (2) yang berbunyi:

"Pelaksanaan Tugas dan Wewenang, sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dalam peraturan tata tertib DPRD".

Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah suatu Pemerintahan Otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintah daerah hanya ada pemerintahan otonom termasuk tugas pembantuan, dengan kata lain ketentuan ini mengatur mengenai otonomi, dalam hal ini Baqir Manan (2002) berpendapat ; "pasal 18 lama, tidak menegaskan Pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya, akibatnya muncullah penjelasan yang antara lain berbunyi " Daerah-daerah itu bersifat otonom (*Streek dan Locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka".<sup>10</sup>

Sebagai terjemahan dari bunyi penjelasan ini, diadakan satuan Pemerintahan desentralisasi di daerah yang disebut Pemerintahan wilayah, kepala daerah sekaligus sebagai kepala Pemerintahan wilayah, direktorat sosial politik dalam Pemerintahan daerah.

Hal semacam ini menimbulkan dualisme Pemerintahan di daerah yang cenderung sentralistik dari pada desentralisasi.

Pasal 18 yang baru, lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintah daerah yang sebagai Pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis, tidak ada lagi unsur Pemerintahan sentralisasi dalam penentuan daerah. Gubernur, wali kota, semata-mata sebagai peyelenggara otonomi di daerah, itulah secara umum pelaksanaan otonomi daerah di negara kesatuan republik Indonesia.

#### B. Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Otonomi

Otonomi daerah memberikan arti yang lebih baik dari sekedar sentralisasi, hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan lebih luas. Ditinjau dari Undang-undang no.22 Tahun 1999, hubungan tersebut antara lain , daerah harus menentukan daerahnya sendiri tanpa intervensi pusat dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu hubungan pusat dan daerah juga mempunyai hubungan dalam

<sup>6</sup> Undang-undang Otonomi Daerah 1999, Citra Umbara, Bandung, 2001,h.12

<sup>7</sup> Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, 1978, Bandung

<sup>8</sup> Undang-undang Otonomi Daerah, Loc.Cit

<sup>9</sup> H. Syaukani, Affan Gafar, M. Ryas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Cet.1. Yogyakarta , 2008,h.22

<sup>10</sup> Baqir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum, FH.UII, Yogyakarta , cet.2.2008,h.8

bidang keuangan, pengawasan, dan susunan penyelenggara organisasi Pemerintahan di daerah.

### 1. Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan, antara lain berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggara Pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Dari cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau luas, dalam hal ini H.Syaukani (2002;dkk) mengatakan:

“ Otonomi penuh atau luas berarti tidak adanya operasi Pemerintah Pusat di Daerah Kabupaten dan Kota, kecuali untuk bidang-bidang tertentu, sedangkan otonomi terbatas adanya ruang yang tersedia bagi Pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah Propinsi ”.<sup>11</sup>

Bagir Manan (2002) menggolongkan otonomi terbatas dengan tiga keriteria yaitu:

*Pertama* ; urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. *Kedua*; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang-gerak Otonomi Daerah.<sup>12</sup>

Lebih lanjut beliau menjelaskan Otonomi luas biasa bertolak dari prinp: “Semua urusan Pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat”.<sup>13</sup>

Dalam negara modern sekarang ini, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan Pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi sosial, maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan Pemerintahan. Selain sangat luas, urusan Pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara untuk

mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual tadi maka dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin akan meluas.

Prinsip urusan rumah tangga di daerah diatas, beserta kecenderungannya yang semakin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbaik dengan pembagian urusan Pemerintahan negara federal. Prinsip *residual powers* (kekuasaan sisa) pada bagian, dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*; ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan Pemerintahan negara bagian. *Kedua*; terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan Pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas, menjadi suatu tutuk temu persamaan antara sistem negara berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka

### 2. Hubungan Pengawasan

Sistem pengawasa juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti itu memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.

UU No. 22 Tahun 1999 sangat mengendorkan sistem pengawasan dalam penjelasan umum angka 10, disebutkan;

“....sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberi kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peranan kepada DPRD dalam mewujudkan fungsi sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena

<sup>11</sup> H. Syaukani, et al, Op.Cit, h.187

<sup>12</sup> Baqr Manan, Op.Cit, h.37

<sup>13</sup> Ibid,h.37

itu memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang".<sup>14</sup>

Meniadakan syarat pengesahan (*preventief toezicht*) dapat menimbulkan masalah. Bagaimana kalau peraturan daerah melampaui wewenang (*ultravires*)? Cara yang dapat ditempuh adalah gugatan ke pengadilan. Meniadakan pranata pengesahan akan mewujudkan kemandirian terjamin. Sebagai pengawasan represif, pengawasan hanya dalam bentuk membatalkan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan lainnya (UU No. 22 Tahun 1999, pasal 114 ayat (1). *Berbunyi*: "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".<sup>15</sup>

### 3. Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah "minimnya" jumlah uang yang "dimiliki" daerah dibandingkan dengan yang "dimiliki" pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah "perimbangan keuangan" perimbangan dapat memperbesar keuangan daerah.

Dari beberapa kekayaan dan keuangan pusat dan daerah, ada beberapa hal yang perlu dicatat. *Pertama*: meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak tidak selalu berarti keuangan daerah tidak banyak. *Kedua*: meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga* : meskipun sumber keuangan di daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak ada daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah diatur dalam UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pusat

dan Daerah. Menurut undang-undang ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) dana perimbangan pinjaman daerah, lain-lain penerimaan yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari pajak dan retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.

Penerimaan dapat juga bersumber dari pinjaman dari dalam ataupun luar negeri. Pinjaman dalam negeri harus diberitahukan kepada pusat. Pinjaman luar negeri harus mendapatkan persetujuan pusat.

Dana perimbangan adalah penerimaan negara yang dibagi antara pusat dan daerah. Sesuai dengan pengelompokannya, dana perimbangan bukan PAD, melainkan penerimaan negara. Jadi merupakan "sumber asli pendapatan pusat" yang dibagi dengan daerah. Dengan demikian pada dasarnya dana perimbangan adalah dana subsidi dari pusat kepada daerah. Bentuk dan subsidi itu tergantung pada jenis dana perimbangan itu sendiri.

- (1) Bagian daerah dari penerimaan Pembimbing (Pajak Bumi Bangunan) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
- (2) Dana alokasi umum
- (3) Dana alokasi khusus<sup>16</sup>

Bagir manan (2002) menjelaskan dari dana perimbangan kelompok pertama; daerah akan memperoleh<sup>17</sup>

1. PBB (pajak bumi bangunan) sebesar 90%
2. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 80%
3. Sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum dan perikanan sebesar 80%
4. Sumber daya alam minyak bumi sebesar 15 %
5. Selanjutnya penerimaan pusat dari Pembimbing (10%) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (20%) dibagikan kepada sekuruh kabupaten dan kota.

### C. Hubungan Pusat Dan Daerah Serta Susunan Organisasi Pemerintahan Di Daerah

Banyaknya kantor-kantor pusat di daerah sangat mempengaruhi kemandirian otonomi. Pembentukan kantor pusat di daerah (KANWIL dan KANDEP) berkembang pesat

<sup>14</sup> Undang-undang Otonomi Daerah, Op. Cit,h.70

<sup>15</sup> Ibid,h.52

<sup>16</sup> Bagur Manan, Op.Cit,h.43

<sup>17</sup> Ibid

selama UU No.5 Tahun 1974 berlaku. Kantor-kantor ini menimbulkan dualisme Pemerintahan di daerah. Selain itu Pemerintahan menjadi tidak efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan. Apalagi diadakan pula urusan pusat dalam lingkungan satuan Pemerintahan otonomi, seperti direktorat sosial politik di propinsi, kabupaten, dan kota. Kepala daerah merangkap sebagai kepala wilayah. Untuk lebih menjamin kemandirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi sampai yang diperlukan. Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan Pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan (*medebewind*). Dalam rangka UU No. 22 tahun 1999, penghapusan KANWIL dan KANDEP merupakan suatu kemestian, karena semua fungsinya menjadi urusan rumah tangga daerah. Tetapi tidak berarti setiap KANWIL atau KANDEP akan menjadi dinas daerah. Pada tingkat propinsi, pada dasarnya KANWIL mesti dibubarkan mengingat berbagai urusan tersebut menjadi urusan kabupaten atau kota, bukan urusan propinsi. Di tingkat kabupaten atau kota,ungkin dibentuk dinas baru, digabung atau dihapus. Semuanya diukur dari efisiensi dan produktifitas organisasi agar fungsi pelayanan terhadap masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

#### D. Pelaksanaan Wewenang DPRD Membentuk Peraturan Daerah

Dalam UU No. 22 Tahun 1999, dipergunakan istilah "Tugas dan wewenang". Bagir Manan (2002) bependapat bahwa "wewenang mengandung makna kekuasaan (*Macht*) ada pada organ (*Orgaan*), sedangkan tugas (*Taak*) dan Hak (*Rect*) ada pejabat dari organ (*ambtsdraget*)"<sup>18</sup>

Sedangkan I Widarta (2001) memerikan arti kewenangan dipandang dari asal-usul kewenangan tersebut, beliau berpendapat;

Kewenangan adalah sesuatu yang diberikan kualitasnya akan ditentukan dari mana sebetulnya kewenangan tersebut. Misalnya: A memberikan sesuatu kepada B ? maka yang bisa dipersoalkan adalah "dari mana asal tersebut". Apakah sesuatu tersebut milik A, yang diberikan kepada B, atau apakah sesuatu tersebut sebetulnya milik B.yang pertama bermakna

<sup>18</sup> Ibid,h.69

*Pemberian*, dan yang kedua bermakna *pengembalian*.<sup>19</sup>

Penulis menggunakan istilah "wewenang", untuk menunjukkan kekuasaan (*powers*) yang dimiliki Dewan Perwakilan daerah (DPRD) wewenangnya mencakup<sup>20</sup>:

1. Memilih Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota.
2. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan utusan daerah.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur Bupati/wakil Bupati dan Walikota/wakil Walikota.
4. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.
5. Melaksanakan pengawasan terhadap;
  - a. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
  - b. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota .
  - c. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
  - d. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
  - e. Pelaksanaan kerjasama Internasional di daerah.

Dari penjelasan pasal 18 tersebut bahwa salah satu bentuk kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat daerah adalah: membentuk perda.

#### E. Pelaksanaan wewenang DPRD di Bidang Pengawasan

Wewenang DPRD di bidang pengawasan sesuai dengan UU NO.22 Tahun 1999 pasal 18 huruf (f) disebutkan:

- (1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain.
- (2) Pelaksanaan keputusan Gubernur , Bupati, dan Walikota.
- (3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (4) Kebijakan Pemerintah Daerah.
- (5) Pelaksanaan Kerja sama Internaional di Daerah <sup>36</sup>

#### F. Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi

<sup>19</sup> I.Widarta, Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah, Laper,2001,Cet.1,Yogyakarta,h.5

<sup>20</sup> Undang-undang Otonomi Daerah,Op.Cit.h.18

<sup>36</sup> Undang-undang Otonomi Daerah,Op.Cit.h.19

Dalam mengaktualisasikan kewenangan mengatur, khususnya dalam menyususun, menetapkan dan mengesahkan peraturan (PERDA) sejak diberlakukan undang-undang no.22 Tahun 1999, maka mulailah berlaku kewenangan pada daerah. Dengan adanya kewenangan tersebut banyak kebijaksanaan yang dapat diputuskan lebih cepat dan memungkinkan pelayanan yang lebih baik dan meningkat.

Sedangkan untuk mengaktualisasikan kewenangan mengurus, tentu akan terkait langsung dengan urusan yang dibutuhkan oleh daerah dan tidak termasuk ke dalam urusan daerah propinsi atau pusat didasarkan peraturan pemerintah.

Dengan paradigma baru bahwa urusan daerah merupakan sesuatu yang harus lahir dari bawah (*bottom up*), maka daerah akan menata ulang kelembagaan maupun sumber daya manusia (SDM)nya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai otonom.

Bagi daerah otonom yang bukanlah diartikan untuk melakukan apa saja sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah, tetapi bagaimana hal itu disertai dengan tanggung jawab. HAW. Widjaja (2002) beliau berpendapat tentang daerah otonom yaitu:

"Daerah otonom yang luas lebih bijaksana apabila diterjemahkan sebagai kebebasan yang bertanggungjawab untuk memilih dan menentukan urusan sesuai kebutuhan daerah dalam batas-batas kemampuan anggaran yang tersedia untuk membiayainya."<sup>43</sup>

Peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari pasal 7 dan pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di dalamnya mengatur tentang "kewenangan Pusat dan kewenangan Propinsi"<sup>44</sup>

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 secara tersurat menganut teori residu atau teori sisa, khususnya dalam hal kewenangan. Hal ini tampak pada pasal 7 ayat (1) : "Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negri, pertahanan dan

keamanan, peradilan, moneter, dan fiscal, agama dan kewenangan bidang lain."<sup>45</sup>

Pasal 7 diatas tegas menyatakan bahwa kewenangan daerah adalah seluruh kewenangan pemerintah. Penggunaan kata "kecuali" terkandung maksud untuk menyatakan secara eksplisit kewenangan-kewenangan yang menjadi kewenangan pusat dan sisanya menjadi kewenangan daerah. Pada akhir kalimat dinyatakan; "serta kewenangan bidang lain yang dianggap sebagai pasal yang "di paksakan" dengan maksud pusat masih mempunyai dasar kuat untuk tetap menguasai kewenangan di daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 secara eksplisit menyatakan kewenangan-kewenangan yang menjadi kewenangan pusat dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom. Dengan demikian di luar kewenangan pemerintah dan propinsi sebagai sisanya menjadi kewenangan Kabupaten/Kota (teori residu).

#### Hasil Penelitian

##### A. Susunan Organisasi Inspektorat Wilayah Kabupaten Nganjuk

###### a. Sub Bagian Tata Usaha

Mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis administratif di lingkungan inspektorat wilayah Kabupaten Nganjuk. Untuk menyelenggarakan tugasnya tersebut, sub bagian tata usaha mempunyai fungsi :

- Mengumpulkan bahan koordinasi penyusunan dan pengendalian program pengawasan.
- Menghimpun dan mengolah, menilai dan menyimpan laporan hasil pemeriksaan.
- Menyiapkan bahan dan data dalam rangka pembinaan teknis fungsional.
- Menyiapkan dan menginfentarisir bahan dan data dalam rangka menata proses penanganan pengaduan.
- Melakukan urusan kepegawaian, keuangan, surat menyurat dan rumah tangga.

Sub Bagian Tata Usaha ini dibantu atau terdiri dari :

- Urusan perencanaan, yaitu mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan dan pengendalian rencana program, menghimpun peraturan perundang-

<sup>43</sup> HAW. Widjaja, Otonomi Daerah dan Otonomi, Op.Cit,h.225

<sup>44</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah , Op.Cit,h.15

<sup>45</sup> Ibid

- undangan (PERDA), dokumentasi dan pengolahan data.
- Urusan evaluasi dan pelaporan, yaitu mempunyai tugas menyiapkan bahan, menghimpun, mengelola, bahan.
  - Urusan administrasi, yaitu mempunyai tugas melakukan urusan penata surat menyurat, rumah tangga, kepegawaian dan keuangan.

#### **b. Pemeriksaan Pemerintahan**

Pemeriksaan pemerintah mempunyai tugas membantu kepala Inspektorat Wilayah Kabupaten Nganjuk dalam rangka melaksanakan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pemerintah umum, pemerintahan daerah, pemerintahan desa atau kelurahan dan pembangunan masyarakat desa serta kasus-kasus pertanahan.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, pemeriksaan pemerintahan mempunyai fungsi :

- a. Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.
- b. Memberi petunjuk, dan membimbing pelaksanaan tugas pemeriksaan.

Dalam menyelenggarakan tugas tersebut, pemeriksa sosial politik mempunyai fungsi :

- Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.
- Memberi petunjuk, dan membimbing pelaksanaan tugas pemeriksaan terhadap kegiatan-kegiatan dibidang sosial politik
- Menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan

#### **c. Pemeriksaan Perekonomian**

Pemeriksaan perekonomian mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap :

- Membantu pemeriksa perekonomian dalam melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan sektor industri dan pertambangan.
- Membantu pemeriksa perekonomian dalam melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan sektor perhubungan dan pariwisata.

#### **d. Pemeriksaan Kesejahteraan Sosial**

Pemeriksa kesejahteraan sosial mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pembinaan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk

menyelenggarakan tugasnya, mempunyai fungsi yaitu :

- Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.
- Memberi petunjuk, membimbing tugas pemeriksaan.
- Melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan – kegiatan dibidang kesejahteraan sosial.
- Menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan.

#### **e. Pemeriksa Aparatur**

Pemeriksa Aparatur mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan, pembinaan dan pelayagunaan aparatur, pengelolaan administrasi kepegawaian, serta pelaksanaan pemberian gaji dan kesejahteraan pegawai.

Pemeriksa Aparatur mempunyai fungsi :

- Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.
- Memberi petunjuk dan membimbing pelaksanaan tugas pemeriksaan.
- Melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan-kegiatan di bidang kepegawaian.
- Menyiapkan menyusun, dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan

#### **f. Pemeriksa Pendapatan**

Pemeriksa Pendapatan mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan pembinaan dan peningkatan pendapatan daerah (PPD). Untuk menyelenggarakan tugasnya pemeriksa pendapatan mempunyai tugas :

- Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.
- Memberi petunjuk dan membimbing pelaksanaan tugas pemeriksaan.
- Melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pendapatan.
- Menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan.

#### **h. Pemeriksa Kekayaan**

Pemeriksa Kekayaan mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pembinaan kekayaan milik negara dan daerah.

Untuk menyelenggarakan tugasnya pemeriksa kekayaan mempunyai tugas :

- Mengumpulkan bahan penyusunan rencana pemeriksaan.

- Memberi petunjuk dan membimbing pelaksanaan tugas pemeriksaan.
  - Menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan.
- Dalam melakukan, pemeriksaan kekayaan di Bantu oleh Pemeriksa pembantu pemeliharaan dan penghapusan /Pemeriksa pembantu mempunyai tugas :
- Membantu pemeriksa kekayaan dalam melakukan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pengadaan dan investasi kekayaan milik negara/daerah .
  - Membantu pemeriksa kekayaan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan, pemeliharaan dan penghapusan kekayaan milik negara/daerah.

### Pembahasan

PERDA yang telah dikeluarkan Kabupaten Nganjuk mulai tahun 2000 sampai 2008, adalah :

1. PERDA Nomor 1, tentang APBD tahun Anggaran 2000, PERDA ini mengatur anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam satu periode.
2. PERDA Nomor 2 tahun 2000 tentang Organisasi Pemerintah Desa. PERDA Nomor 2 tahun 2000, ini adalah kelanjutan dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999 pasal 95, tentang Pemerintah Desa.
3. PERDA Nomor 3 Tahun 2000 tentang badan perwakilan desa. PERDA nomor 3 tahun 2000 tersebut juga kelanjutan dari undang-undang no 22 Tahun 1999 pasal 104.
4. PERDA Nomor 4 Tahun 2000 tentang APBDs (Anggaran Pendapatan Belanja Desa). Hal ini menindak lanjuti dari pasal 107 undang-undang no.22 Tahun 1999 tentang keuangan desa.
5. PERDA nomor 5 Tahun 2000 tentang peraturan desa. Peraturan desa perlu diatur lebih lanjut untuk mengatur kerjasama antar desa sesuai pasal 105 ayat (3).
6. PERDA nomor 6 tahun 2002 tentang sumber-sumber pendapatan desa dalam pasal 107 ayat (2) dikelaskan bahwa "sumber pendapatan desa sebagaimana dimasud pada ayat (1) dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja desa. Sedangkan untuk menetapkan APBDs bisa dilakukan oleh kepala desa bersama-sama dengan BPD.
7. PERDA nomor 7 Tahun 2000 tentang kerjasama antar desa. PERDA ini mengatur lebih lanjut dari pasal 109 undang-undang

nomor 22 Tahun 1999 tentang kerjasama antar desa.

8. PERDA No 9 Tahun 2000 tentang sisa perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun anggaran 1999/2000.
9. PERDA No 9 Tahun 2000 tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten Nganjuk Tahun 2000-2010. PERDA No 9 tersebut, muncul karena keperluan untuk segera merestrukturasi kelembagaan dengan perkembangan utama dan beban kerja, berdasarkan kewenangan yang sudah diinventarisir. Atas dasar tersebut, pemerintah daerah kabupaten Nganjuk menetapkan 15 Dinas, 8 Kantor, 3 Badan, 21 Kecamatan, 4 Kelurahan, sekretariat DPRD, sekretariat daerah dengan 3 asisten dan 10 bagian (lampiran 2).
10. PERDA Nomor 10 Tahun 2000, tentang perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun anggaran 2000.
11. PERDA No 11 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nganjuk.
12. PERDA no 12 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nganjuk .
13. PERDA No 13 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Nganjuk, dikeluarkannya PERDA ini untuk menindaklanjuti pasal 65 Undang-undang no 22 Tahun 1999 yang berbunyi " di daerah dapat dibentuk lembaga teknis sesuai dengan kebutuhan daerah".
14. PERDA nomor 14 Tahun 2000 tentang susunan organisasi dan tata kerja kecamatan dan kelurahan di kabupaten Nganjuk (lampiran 3).
15. PERDA Nomor 15 Tahun 2000 tentang pembentukan Kecamatan di Kabupaten Nganjuk. Hal ini sesuai dengan pasal 66 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ayat (6) yang berbunyi : "Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah".
16. PERDA Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pola dasar pembangunan daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2001-2005.
17. PERDA Nomor 17 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001. PERDA Nomor 17 Tahun 2000 ini, sesuai dengan pasal 3 dan 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Peraturan Pusat Dan Peraturan Daerah.

PERDA pada Tahun 2001 ini kebanyakan mengatur tentang hal-hal yang bersifat *teknis administrative*. Hal itu terlihat dalam PERDA Nomor 3,4,5,6,7,8,9,10 Tahun 2001, sedangkan PERDA Nomor 1,2 dan 11, mengatur tentang sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2000, serta Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001. keseluruhan PERDA ialah :

1. PERDA Nomor 1 Tahun 2001 tentang Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2000.
2. PERDA Nomor 2 Tahun 2001 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001.
3. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan.
4. Perda Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Penggunaan Jalan.
5. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Penggunaan Kelas Jalan Bagi Kendaraan Bermotor
6. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Masuk Kota.
7. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Bagi Perusahaan Angkutan Dengan Kendaraan Bermotor.
8. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Nganjuk Nomor 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Terminal.
9. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Nganjuk Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Retribusi Izin Trayek.
10. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Dan Puskesmas.
11. PERDA Nomor 3 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2001 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 200/ Perubahan Kedua Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001.

#### **A. Kewenangan daerah membuat peraturan daerah**

Diperlukan oleh wdaerah sebagai badan pemerintah (overheld), ialah kewenangan untuk mengharuskan penduduknya menyesuaikan sikap dengan kepentingan umum, bila perlu dengan disertai ancaman pidana, yakni dengan

peraturan yang bersifat memaksa yang oleh penduduk harus ditatati

Berhubungan dengan hal itu daerah, selain merupakan badan hukum perdata juga merupakan badan hukum publik.

Sebagai badan hukum publik daerah diperlengkapi dengan berbagai kewenangan khusus, diantaranya ada beberapa yang sangat penting, misalnya kewenangan untuk membuat peraturan daerah (PERDA), yang disebut juga hak legislatif (*Legislatif bevoegdheid, legislatif power*).

Kewenangan legislatif itu selalu disebut dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan tentang pokok pemerintahan daerah yang bersangkutan, misalnya dalam pasal-pasal 48 dan selanjutnya *Lokal Raden Ordonantie* (L.R.O), pasal 63 dan selanjutnya *Provincie Ordonantie* (P.O), pasal 55 dan selanjutnya *Regentschapsordonnantie* (R.G.O) pasal 74 dan selanjutnya *Stadsgemeenteordonnantie* (S.G.O), pasal 2 Undang-undang No.1 tahun 1945, pasal 28 Undang-undang No.22 tahun 1948, pasal 36 dan selanjutnya Undang-undang No.1 tahun 1957, pasal 49 dan selanjutnya Undang-undang No.18 tahun 1965 dan pasal 38 dan undang-undang No.5 tahun 1974 terakhir Undang-undang No.22 tahun 1999.

Pada umumnya orang berpendapat bahwa dalam pengertian-pengertian “Peraturan Daerah” itu tersimpul suatu pengertian Undang-undang materiil. Menurut pendapat itu tidak setiap tindakan yang bersifat mengatur harus dimuat dalam Peraturan Daerah, hak untuk menetapkan Peraturan Daerah itu pada umumnya sejak dahulu dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian berdasarkan Undang-undang No.22 tahun 1999 yang berlaku kini, dalam pasal 69 UU No.22 tahun 1999 berbunyi “Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi daerah dan penjabaran labih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Kewenangan untuk melakukan tindakan yang bersifat mengatur itu pada azasnya melekat pada setiap jabatan, yang dengan sekedar kebebasan, mengatur kegiatannya sendiri atau pihak lain, misalnya bawahnya, segala sesuatunya dengan memperhatikan batas-batas tugas kewajibannya, misalnya seorang pejabat membuat peraturan yang berisi instruksi atau petunjuk-petunjuk intern bagi pegawai bawahnya.

Apabila tindakan yang bersifat mengatur diatas itu harus dipastikan pengaturannya dalam arti fungsional ditangan kepala daerah dengan persetujuan DPRD, niscaya hal yang demikian itu sangat memberatkan tugasinstansi membuat peraturan daerah itu tanpa guna, yang akibatnya akan menghambat pekerjaan dan jalannya pemerintahan daerah sendiri.dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Dalam memberikan kewenangan untuk membuat peraturan daerah itu nampak adanya kecenderungan untum memakai pengertian Undang-Undang materiil dan bukan pengertian Undang-Undang formil.

Pendapat tersebut diperkuat dengan kenyataan, bahwa ada peraturan yang bukan peraturan daerah dank arena itu tidak perlu diundangkan untuk dapat berlaku. Peraturan demikian tidak perlu peraturan daerah, akan tetapi ada yang menyebutnya "Keputusan yang bersifat umum".

Pengundangan peraturan daerah harus dilakukan menurut cara yang ditentukan dengan Undang-Undang yakni menurut ketentuan dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 dalam lembaran daerah yang bersangkutan. Pengundangan secara demikian itu bagi peraturan dalam arti fungsional tidak ada artinya dan hanya menghambat jalannya pemerintahan saja.

Dalam hubungan ini timbulah pertanyaan, peraturan apakah yang harus ditetapkan kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan dibandingkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan, karena peraturan itu dianggap sebagai peraturan daerah?

Dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999, demikian juga dalam Undang-Undang No.5 tahun 1974 tidak kita dapatkan jawaban pertanyaan tersebut.

Dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 itu sendiri kita dapatkan berbagai materi yang harus diatur dengan peraturan daerah (PERDA), yakni hal-hal tersebut dibawah ini :

- 1) Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pasal 59 UU No 22 tahun 1999)
- 2) Pembentukan Kecamatan (pasal 66 ayat (6) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 3) Pembentukan Kelurahan (pasal 67 ayat (6) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 4) Susunan organisasi perangkat daerah dan formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah. (pasal 68 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)

- 5) Ketentuan pidana (pasal 71 ayat (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 6) Penunjukan jabatan untuk melakukan penyidikan (pasal 74 ayat (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 7) Kepemilikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 8) Pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa (pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 9) Pembentukan Badan Perwakilan Desa (pasal 104 Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 10) Penetapan APBDs (Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa ) (pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 11) Kerjasama antar desa (pasal 109 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.22 tahun 1999)
- 12) Pengaturan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (pasal 34 Undang-Undang No.25 tahun 1999)
- 13) Pungutan Pajak Dan Retribusi Daerah (pasal 4 ayat (10 dan (2) Undang-Undang No.25 tahun 1999)
- 14) Perubahan APBD dan penghitungan APBD (pasal 19 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang No.25 tahun 1999)
- 15) Pembentukan dana cadangan (pasal 22 Undang-Undang No.25 tahun 1999)
- 16) Ketentuan pengelolaan keuangan daerah (pasal 23 Undang-Undang No.25 tahun 1999)

Disamping 16 hal tersebut diatas daerah sudah tentu dapat mengatur dengan peraturan daerah materi-materi lainnya mengenai rumah tangga darahnya demikian pula materi-materi lain yang ditugaskan kepada daerah dalam tugaspembuatan di bidang legislatif.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa yang perlu diatur dengan peraturan daerah ialah :

- a. Peraturan-peraturan yang memberi beban kepada penduduk.
- b. Peraturan-peraturan yang membatasi hak-hak penduduk seperti mengadakan garis sepadan (*Rooilyn*) dan sebagainya.
- c. Peraturan-peraturan yang mengatur hal-hal lain yang menurut ketentuan peraturan perundangan harus diatur oleh PERDA (peraturan daerah)

Untuk menetapkan peraturan daerah yang dapat mengikat tidaklah cukup untuk hanya menetapkan saja, akan tetapi menurut

ketentuan dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 peraturan daerah untuk dapat berlaku atau mengikat harus memenuhi beberapa syarat formil tertentu, yakni :

1. Peraturan Daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD (pasal 69)
2. Peraturan daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah
3. Peraturan daerah harus ditandatangani serta oleh Ketua DPRD
4. Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah (pasal 72 ayat (2))
5. Peraturan daerah harus diundangkan dalam lembaran daerah

Peraturan daerah yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut diatas itu mempunyai kekuatan mengikat, sudah perfect dan sudah mulai berlaku Sejak tanggal yang di sebut dalam peraturan daerah. Artinya sejak mulai diberlakukannya, peraturan daerah tersebut merupakan sumber akibat hukum.

Diperhatikan pula, bahwa Peraturan Daerah:

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.
- 2) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk dalam urusan Rumah Tangga Daerah tingkat bawahnya.

Peraturan Daerah yang melanggar larangan tersebut dapat ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.

#### **B. Kewenangan Untuk Menciptakan Peraturan Daerah Yang Memuat Ancaman Pidana.**

Setiap daerah sebagai badan pemerintahan berwenang untuk mengharuskan penduduknya menyesuaikan sikap-sikapnya dengan kepentingan umum, sejak dahulu selalu diperlengkapi pula dengan kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang memuat ancaman pidana. Lihatlah pasal 60 LRO, pasal 62 *Provincicordonnatie*, pasal 62 *Regenschapsordonnantie*, pasal 79 *Stansgemeenteordonnantie*, pasal 55 *Groepsgenmeenschapsordonnantie*, pasal 60 *Stadsgenmeenteordonnantie Buitengewesten*,

pasal 29 Undang-undang no 22 tahun 1948, pasal 39 Undang-undang no 1 tahun 1957 pasal 51 Undang-undang no 18 tahun 1965 dan pasal 41 Undang-undang no 5 tahun 1974, terakhir Undang-undang no 22 tahun 1999.

Didalam masa pemerintahan balatentara Jepang, mula-mula kewenangan Daerah Kabupaten (*ken*) dan Kotamadya (*Si*) untuk membuat peraturan daerah (*Zyorei*) yang memuata ancaman pidana, yang mereka peroleh sejak masa pemerintahan Hindia Belanda dahulu, dilangsungkan, akan tetapi sejak tanggal 1 Juni 1943 kewenangan itu ditiadakan. Hukuman yang boleh diancamkan terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan peraturan daerah ialah hukuman sejenis denda fiscal dan denda yang diperoleh itu tidak perlu disetorkan ke kas Negara akan tetapi ke kan Daerah yang bersangkutan sebagai salah satu sumber Pendapatan Daerah.

Sangsi pidana yang dapat dimuat di dalam peraturan Daerah dalam masa pemerintahan Hindia Belanda dahulu tidak diatur secara seragam untuk diancamkan diatur secara sendiri-sendiri.

Pidana yang dimaksimal dapat diancamkan terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah.

- 1) *Propinsi* ialah hukuman 3 bulan atau denda f. 100,-
- 2) *Regensechap* ialah hukuman kurungan 8 hari atau denda f. 25,-
- 3) *Locaal Ressort* ialah hukuman kurungan 3 bulan atau denda f.100,-
- 4) *Groepsgenmeenschap* ialah hukuman kurungan 3 bulan atau denda f.100
- 5) *Stadgemeente* (Jawa dan Madura) hukuman kurungan 1 bulan atau denda f.100,-
- 6) *Stadgenmeente* (Luar Jawa dan Madura) hukuman kurungan 3 bulan atau denda f.100,-

Di dalam masa pemerintahan Republik Indonesia pidana yang maksimal dapat diancamkan terhadap pelanggaran ketentuan dari Peraturan Daerah 49.

- 1) *Propinsi./Kabupaten/Kota Besar/Desa/Kota Kecil*, menurut pasal 29 Undang-undang no 22 tahun 1948 ialah hukuman kurungan 3 bulan atau denda Rp. 100,-
- 2) Daerah Tinggi I, termasuk Kotapraja Jakarta, daerah Tingkat II termasuk Kotapraja dan Daerah Tingkat III menurut pasal 39 Undang-undang no 1 tahun 1957 ialah hukuman kurungan 6 bulan atau denda Rp. 5000,-

- 3) Propinsi/Kotapraja,Kabupaten/kobupaten/Kotamadya, Kecamatan/Kotapraja, menurut pasal 51 Undang-undang no 18 1965, ialah hukuman kurungan 6 bulan atau denda Rp. 10.000,-
- 4) Daerah Tingkat I dan Daerah tingkat II menurut pasal 41 Undang-undang no 5 tahun 1974 ialah hukuman kurungan 6 bulan atau denda Rp. 50.000,-

Dalam membuat peraturan daerah yang menurut ancaman pidana haruslah diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Buku KUHP, pasal 1 KUHP pada ayat (1) Menyatakan, bahwa " tida suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan.50

Dengan demikian, maka ketentuan-ketentuan pidana dalam peraturan daerah juga tidak boleh surut. Yang demikian itu amat penting sekali artinya demi kepastian hukum bagi individu. Karena itu azas tersebut harus dijunjung tinggi oleh setiap pembuat peraturan perundang-undangan. Oleh azas itu termuat dalam undang-undang dan ketentuan itu telah mengikat bagi peraturan daerah yang manuas ancaman pidana berdasarkan pasal 103 KUHP, maka pembuat Undang-undang azas itu baru mengikat mutlak, apabila azas tersebut merupakan azas konstitusional. Ini tidak berarti., bahwa pembuat Undang-undang lalu dapat menyampingkan begitu saja azas yang sangat penting itu, dan praktek perundang-undangan ternyata bahwa penyimpangan dari pada azas itu hampir-hampir tak pernah terjadi.

Di Indonesia penyimpangan yang terjadi hanya sekali saja dan di Nederland pun demikian. Penyimpangan yang terjadi di Indonesia ialah dimasa pendudukan Belanda sesudah Perang Dunia Ke II, yakni dengan *Ordonnantie* dalam staadsbleed 1945-135. *ordonnatie* tersebut mengadakan ancaman pidana terhadap mereka yang melakukan perbuatan yang merugikan Negara yang biasa disebut "Kejahanan Perang". Dalam pasal 18 dari *ordonnansi* itu ditentukan, bahwa ketentuan dalam pasal 1 KUHP untuk hal-hal yang mengenai *ordonansi* itu tidak berlaku.

Selain pidana pokok sebagai yang telah disebut, di dalam peraturan daerah dapat juga diancamkan pidana tambahan ialah perampasan benda-benda tertentu untuk negara, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundangan (lihat pasal 71, ayat (1), dan (2) Undang-undangan no 22 tahun 1999).

Menurut ketentuan dalam pasal 39 jo. 103 KUHP, yang dapat dirampas ialah:

- a. Barang yang diperoleh karena kejahanan, biasa disebut "*corpora delicti*" yang senantiasa dapat dirampas asal kepunyaan terhukum dan pasal dari kejahanan apabila barang itu diperoleh karena pelanggaran, barang itu hanya dapat dirampas dalam hal-hal yang ditentukan.
- b. Barang-barang yang dengan dipakai untuk melakukan kejahanan, biasa disebut "*Instrumenta delicti*". Barang itu dapat dirampas asal kepunyaan terhukum dan digunakan untuk melakukan kejahanan. Dalam hal kejahanan culpa (tidak dengan sengaja) dan pelanggaran maka barang itu hanya dapat dirampas apabila ditentuan dengan khusus.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan, bahwa tindak pidana yang termasuk dalam peraturan daerah, berdasarkan pasal 71 ayat (1), dan (2) Undang-undangan no 22 tahun 1999, adalah pelanggaran.

Peraturan daerah yang memuat ancaman pidana untuk dapat berlaku harus memperoleh pengesahan lebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

Di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda dahulu daerah Provincie yang memuat ancaman pidana tidak memerlukan pengesahan lebih dahulu untuk dapat berlaku, karena pejabat di *Provincieaal Secretarie* sudah dianggap cukup "*juridis geschold*" yang demikian itu tidak berarti bahwa pengawasan terhadap pengawasan peraturan daerah daerah propinsi yang memuat ancaman pidana itu tidak perlu dilakukan secara preventif akan tetapi cukup secara represif saja.

## Kesimpulan

Dari hasil penelitian beserta pembahasan yang telah dikemukakan maka diperoleh kesimpulan berikut:

1. Tata pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diatur dalam pasal 60 Undang-undang Otonomi Daerah, yaitu "perangkat daerah terdiri atas sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah Lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah". Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Nganjuk, mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) No 9 Tahun 2000, yang menetapkan 15 Dinas, 8 Kantor, 3 Badan, 21

- Kecamatan , 4 Kelurahan, Sekretariat DPRD, Sekretariat Daerah dengan 4 Asisten dan 10 Bagian.
2. DPRD mempunyai kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah , hal ini terlihat dalam pasal 18 ayat (1) d, yang menyatakan bahwa, salah satu tugas wewenang DPRD adalah bersama-sama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah . dalam hal kewenangan membentuk PERDA ini, posisi DPRD adalah menyetujui atas rancangan Peraturan Daerah kemudian Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah tersebut. DPRD tidak berhak untuk menetapkan keputusan Kepala Daerah, hal ini sudah diatur dalam pasal 72 ayat (1) undang-undang No 22 Tahun 1999 yang menjelaskan "dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.
3. Pemerintah kabupaten Nganjuk dalam menindak lanjuti Undang-undang No.22 Tahun 1999 mengeluarkan sebanyak 17 PERDA pada Tahun 2000, 11 PERDA pada Tahun 2001 dan 3 PERDA pada Tahun 2002, keseluruhan PERDA ini menindak lanjuti dan memudahkan dalam pengaturan jalannya Pemerintahan Daerah Nganjuk.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung 1998.
- Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah, Federalisme, Solusi Untuk Masa Depan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001
- Bagir Mana, *Menyongong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, FH UII, Yogyakarta,2002
- H. Syaukani, Affan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Rajawali Press, Jakarta, 2002
- H. Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta,Cet 3, 1990

- I. Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, Cet 1, 2001
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangan Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bumi Aksara, Jakarta, Cet 19, 1996
- Nana Sudjana, *Tuntunan Penyusunan Karya Ilmiah, Makalah-Kripsi-Tesis-Disertasi*, Sinar Baru Algesindo, Bandung, Cet 6,2001
- Syahda Guru LS, *Menimbang Otonomi Vs Vederal*, Rosda, Bandung, 2000
- Sujatmo, *Undang-Undang Otonomi Daerah*, 1998, Koraiko Pratama, Bandung ,1999
- Tim Dosen Fakultas Hukum, *Panduan Penulisan Skripsi S-1*, Program Tudi Ilmu Hukum, Universitas Darul 'Ulum, Nganjuk,2001
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, (UU, No,22,25,Dan 28 –1999) Dilengkapi Juklak Otonomi Daerah 2001*, Citra Umbara Bandung, 2001
- \_\_\_\_\_, *Persandingan Naskah Lengkap Uud 1945 Dan Rancangan Perubahan Uud 1945 Sesuai Dengan Lampiran Tap MPR No. Xi/MPR/2001*, Jakarta, 2002

##### Makalah

- Ali Fikri, "Restrukturisasi Kelembagaan Dan Pengembangan Akuntabilitas Publik Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Lokal" Makalah, Seminar Sehari, Universitas Darul Ulum, Ketua Fraksi Madani DPRD Nganjuk,Nganjuk, 17 Februari 2001
- Affandi, "Beberapa Pokok Pikiran Dan Tinjauan Pasal-Pasal Terhadap Rancangan Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Taahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah", Makalah, Seminar Nasional Dan Temu Mahasiswa Hukum Se-Indonesia, Bupati Nganjuk , Nganjuk , Maret 2002.
- Suyanto, "Reformasi Pemerintahan Lokal Dan Pengembangan Otonomi Daerah Yang Responsif Terhadap Dinamika Lokal Dan Global", Makalah, Seminar Naional Dan Lokakarya, Universitas Darul Ulum, Wakil Bupati Nganjuk, Nganjuk, 15 April 2000