

KAJIAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN MENTERI DALAM NEGERI MENGAWASI DAN MEMBATALKAN QANUN ACEH

SUHARDI

Karyawan Bank Muamalat Indonesia

Email: suhardi@bankmuamalat.co.id & suhardi255@gmail.com

***Abstract:** This paper aimed to examine the extent to which the central government through the Minister of Home Affairs monitor and cancel the Aceh Qanun (regional bylaws) and how were the monitoring and cancellation mechanisms of the Qanun as the local regulations with its privilege and exclusivity. The results showed that the monitoring and cancellation of the Qanun by the central government was an error of law. This was because the Qanun was the common legal product of the local executive and legislative, and thus, the cancellation should have been done together with the local government and not unilaterally canceled by the central government. The legal instrument used for the cancellation was the Presidential Decree. In terms of the mechanisms, the central government only focused on the general governance of the Qanun while for the specific areas such as Islamic Sharia, the government monitored and canceled the Qanun through a judicial review by the Supreme Court.*

Keywords: JURIDICAL STUDY, MINISTRY OF HOME AFFAIRS, ACEH QANUN

1. Pendahuluan

Aceh adalah suatu daerah yang diberikan otonomi seluas-luasnya oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal menjalankan roda pemerintahan, sudah sepatutnya Pemerintah Aceh membuat sejumlah aturan hukum untuk menjalankan pemerintahan. Qanun adalah instrument aturan yang dibuat oleh Pemerintah Aceh dalam hal ini DPRA bersama-sama Gubernur Aceh membuat qanun untuk menjalankan roda pemerintahan Aceh. Kewenangan Pemerintah Aceh dalam menyelenggarakan pemerintahan merupakan cerminan dari Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (21) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Seperti yang telah disebutkan di atas, Pemerintah Aceh

berkewajiban menetapkan peraturan dalam mengambil arah kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam qanun, dan ketentuan daerah lainnya. Qanun dan ketentuan daerah lainnya adalah upaya membantu mewujudkan pemerintahan yang bersih dalam proses percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat pasca konflik maka diperlukan sejumlah qanun yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat Aceh itu sendiri.

Dengan adanya qanun, sudah seharusnya mencakup seluruh aspek hukum yang telah ada ketentuannya dalam Syari'at Islam, maka kewenangan legislasi yang sebelumnya bersifat sentralistik dimana Pemerintah Pusat mempunyai wewenang penuh di dalam menentukan kebijakan-kebijakan pada Pemerintah Aceh berubah menjadi kewenangan yang bersifat desentralistik (*deconcentratie*). Pemerintah Aceh mempunyai kewenangan untuk membuat suatu qanun sebagai peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Aceh, yang menuju kepada kebaikan dan keadilan. Tolak ukur kebaikan dan keadilan dalam menjalankan pemerintahan di Aceh terhadap masyarakat adalah pemerintahan yang sesuai dengan Syari'at Islam.

Menurut I Gede Pantja Astawa "Kewajiban membuat qanun oleh Pemerintah Aceh adalah bentuk Otonomi Khusus. Otonomi Khusus yang telah diberikan oleh Pemerintah untuk Aceh agar terwujudnya demokrasi. Demokrasi akan memposisikan Pemerintah Aceh sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara langsung akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tujuan kesejahteraan, mengisyaratkan Pemerintahan Aceh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis. Akan tetapi, semua kebijakan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum."¹

Dalam menjalankan tugas-tugas Pemerintahan Aceh di perlukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, ini diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang disebutkan bahwa "Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh". Pengawasan ini berkenaan dengan daerah untuk mengatur rumah

¹ I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 269.

tangga yang mandiri, hal ini termasuk pengawasan terhadap qanun sebagai implementasi dari kewenangan Pemerintah Aceh dalam mengatur urusan pemerintahan.

Pengawasan terhadap Qanun Aceh merujuk secara rinci pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebelum adanya peraturan yang mengatur tentang pengawasan terhadap Pemerintahan Aceh.² Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam kerangka desentralisasi adalah pengawasan dari satuan pemerintah yang lebih tinggi terhadap satuan pemerintah yang lebih rendah tingkatannya.³ Pengawasan terhadap Qanun Aceh, dalam hal ini Mendagri melakukan pengawasan meliputi klarifikasi qanun Dan evaluasi rancangan qanun. Mengenai ketentuan penyampaian qanun kepada pemerintah, seperti yang disebutkan pada Pasal 145 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka sebelumnya Qanun Aceh sudah melalui tahap penandatanganan oleh gubernur, jika pemerintah pusat (dalam hal ini dikoordinasikan oleh Mendagri) akan melakukan koreksi (pembatalan), maka harus melalui Peraturan Presiden.⁴

Di dalam praktek, masih dijumpai penyimpangan dalam hal pengawasan, dimana Pemerintah Pusat melalui Mendagri telah melakukan koreksi terhadap produk hukum Aceh yang dianggap oleh Pemerintah Pusat bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pembatalan Qanun melalui Kepmendagri ini, menurut Yance Arizona merupakan sebuah *kekeliruan hukum*.⁵ Pasal 145 ayat (3) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Jika Pemerintah Pusat (dalam hal ini dikoordinasikan oleh Mendagri) akan melakukan pembatalan keseluruhan isi qanun atau pasal-pasal yang dianggap bertentangan, maka harus melalui Peraturan Presiden disertai dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan.

Dilihat dari sisi masyarakat Aceh yang umumnya beragama Islam, maka tidaklah bertentangan qanun-qanun yang ada di Aceh dengan kepentingan umum dan/atau dengan peraturan yang lebih tinggi, selama tidak menyimpang dari koridor Syariat Islam. Hal yang paling mendasar adanya Qanun Aceh adalah pemberian

²Hasil wawancara dengan bapak Suhaimi, Kasubbag Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Aceh. Tgl 03 Juni 2010.

³I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi di Indonesia*, hlm. 32.

⁴Yance Arizona, *Disparatif Pengujian Peraturan Daerah Suatu Tinjauan Normatif*. Jakarta, diakses pada tanggal 26 juli 2010 dari situs: www.depdagri.go.id, hlm. 3.

⁵*Ibid.*, hlm. 8.

kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber- sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia, menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh serta memfungsikan secara optimal Pemerintahan Aceh untuk mengaplikasikan Syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

2. Konsep Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam undang-undang Pemerintah Daerah. Implementasi dari Undang-Undang yang baru ini adalah pemberian otonomi secara luas kepada daerah, dalam arti daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam daerahnya sendiri, termasuk membuat kebijakan yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pembentukan kebijakan tersebut, tentunya membutuhkan sistem pengawasan yang baik sehingga peraturan yang ditetapkan tidak menyimpang dan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini diperlukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu diperlukan pengawasan agar dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Adapun pengertian pengawasan secara harfiah, yaitu kata pengawasan berasal dari kata "awas" yang berarti antara lain "penjagaan" menurut Irawan Sujito pengawasan itu sendiri adalah sebagian dari kewenangan pemerintah secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir pemerintah pusat yang bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintah negara dan daerah.⁶ Pengawasan diperlukan untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan memastikan hasil yang dicapai sesuai dengan rencana.

Hal itu juga dinyatakan oleh Sujamto yang memberikan pengertian pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dengan cermat dan seksama dan

⁶Irawan Soejipto, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm. 11.

menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai sasaran dari pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya. atau tidak.⁷

Definisi tersebut memberikan pemahaman bahwa pelaksana pengawasan tidak hanya ditujukan terhadap kegiatan atau pekerjaan yang sedang berjalan, akan tetapi pengawasan mempunyai lingkup penerapan yang luas. Oleh karena itu, baik terhadap peraturan daerah yang baru dibentuk maupun yang sedang berjalan tetap memerlukan pengawasan dari pihak yang terkait. Hal ini dilakukan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan. Seperti yang dinyatakan oleh Y.W. Sunindhia yang mendefinisikan pengawasan yang berarti suatu proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.⁸

Ketentuan-ketentuan di atas menjelaskan bahwa pengawasan itu sangat diperlukan agar mencapai hasil yang maksimal dari kegiatan atau pelaksanaan pengawasan yang sedang dilaksanakan. Oleh sebab itu, apabila terjadi kekeliruan baik yang disengaja maupun tidak disengaja, dapat segera diantisipasi. Begitu juga dalam hal pembentukan peraturan daerah/qanun, pengawasan tersebut diperlukan agar peraturan ditetapkan tidak menyimpang dan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Untuk itu Paulus Efendie Lotulung mengartikan pengawasan adalah suatu upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan- kekeliruan, baik disengaja ataupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan sebagai usaha refresif.⁹ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengawasan mempunyai peranan penting dalam pembentukan qanun, dimana pengawasan dapat diartikan sebagai tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

⁷Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 17.

⁸Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1978), hlm. 112.

⁹Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 1993, hlm. XV.

3. Landasan Hukum Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh sangat diperlukan qanun, hal ini bukan hanya sekedar salah satu perwujudan wewenang Pemerintah Aceh dengan hak otonomi seluas-luasnya, akan tetapi juga merupakan konsekwensi dari asas legalitas dalam negara yang berdasarkan atas hukum. Peran pemerintah pusat, khususnya terhadap pelaksanaan otonomi dan urusan pemerintah yang telah menjadi kewenangan Pemerintah Aceh lebih diarahkan kepada pembinaan dan pengawasan, pembinaan ditekankan pada fasilitas upaya pemberdayaan daerah otonom, sedangkan pengawasan lebih bersifat refresif untuk memberikan kebebasan kepada Pemerintah Aceh dalam mengambil keputusan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 249, terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan mengenai pengawasan refresif terhadap Peraturan Daerah, yang diatur dalam Pasal 145.

Undang- Undang tersebut yang merupakan dasar hukum pelaksanaan pengawasan terhadap peraturan daerah, antara lain menyebutkan sebagai berikut; “Bahwasanya Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada pemerintah pusat, dan apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”. Hal ini merupakan pengawasan yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang melalui kewenangannya dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Penjelasan umum dalam undang-undang Pemerintah Daerah juga menyebutkan bentuk peraturan yang memerlukan pengawasan secara preventif, yaitu peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, APBD, dan tata ruang. Peraturan tersebut berlaku setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah, atau dengan kata lain melalui tahapan pengawasan oleh pemerintah. Sedangkan untuk peraturan daerah lainnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk dan mengesahkan peraturan daerahnya sendiri, setelah disahkan peraturan daerah tersebut diajukan kepada pemerintah pusat untuk dievaluasi kembali. Apabila terdapat hal-hal yang menyimpang atau bertentangan dengan

kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat diajukan pembatalan dengan prosedur yang berlaku.

Meskipun daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan daerah yang satu dengan daerah lainnya, artinya suatu daerah mampu bekerjasama antar daerah lainya untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga harus menjamin hubungan yang serasi antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, artinya pemerintah daerah mampu memelihara keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan-hubungan tersebut tentunya akan menimbulkan berbagai kepentingan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, agar otonomi daerah dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan yang diinginkan, maka diperlukan pengawasan terutama bertujuan dalam rangka perwujudan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, sehingga dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan untuk memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan hal ini, Bayu Suryaningrat mengatakan bahwa untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaannya memerlukan penilaian dengan hasil yang telah dicapai agar dapat dinilai, dan bila perlu diambil langkah yang korektif. Jika tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan sukses, maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencarian langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna.¹⁰

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, pengawasan terhadap peraturan daerah yang paling utama adalah kontrol berupa pengujian terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggara pemerintahan daerah maupun pada pelaksanaannya, memerlukan

¹⁰ Bayu Suryaningrat, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, (Jakarta: Aksara Baru, 1980), hlm. 92.

penilaian dengan hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah yang korektif.

Apabila semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dalam pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan, maka pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga dalam penyelenggaraan pemerintahan memerlukan peraturan daerah, dan dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan-permasalahan baik dalam hal pembentukan, maupun jenis peraturan yang akan ditetapkan.

Kewenangan pemerintah daerah untuk pembentukan peraturan daerahnya masing-masing, tentunya memiliki batasan-batasan. Ada beberapa peraturan dalam hal pembentukannya memerlukan pengawasan dari pemerintah, dimana pemerintah terlebih dahulu melakukan koreksi terhadap rancangan undang-undang tersebut. Peraturan tersebut meliputi, peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan tata ruang. Peraturan tersebut berlaku setelah tahap pengawasan oleh pemerintah. Sedangkan pembentukan peraturan daerah lainnya, selama tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi, daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerahnya sendiri.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tujuan dari pengawasan itu sendiri adalah mengusahakan agar suatu peraturan daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku, apabila dalam pelaksanaannya terdapat kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja dapat segera untuk memperbaikinya.

Faktor pengawasan memiliki peranan penting dalam mewujudkan suatu peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyimpang dan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini diperlukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

4. Ruang Lingkup Kewenangan Pengawasan

Pada dasarnya terdapat tiga macam pengawasan yaitu, pengawasan preventif, pengawasan represif, pengawasan umum. Ketiga pengawasan tersebut adalah jenis-jenis pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum adanya sesuatu kejadian. Hal ini berarti dilakukan pengawasan sebelum pelaksanaan pekerjaan dan masih bersifat rencana, namun terlebih dahulu sudah dapat dikendalikan. Menurut Irawan Soejito yang dimaksud dengan pengawasan preventif, pengawasan yang berbentuk memberi pengesahan, atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum putusan itu berlaku.¹¹ Oleh karena itu pengawasan preventif merupakan hak untuk pengawasan terlebih dahulu terhadap suatu peraturan daerah sebelum mulai dilaksanakan.

Pengawasan preventif berkaitan dengan pengesahan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Selama pengesahan belum diperoleh, peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bersangkutan belum berlaku. Akan tetapi tidak semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah memerlukan pengesahan dari pemerintah pusat untuk dapat diberlakukan. Semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah perlu diketahui secara umum, karena menyangkut kepentingan umum, misalnya pengadaan utang-piutang, menanggung peminjaman.¹²

Pengawasan represif didefinisikan sebagai pengawasan yang dilakukan setelah sesuatu pekerjaan yang dilaksanakan atau pada waktu kegiatan sedang dilaksanakan. Pengawasan represif itu dapat berwujud mempertanggungkan berlakunya suatu qanun atau keputusan kepala daerah dan dapat pula berwujud pembatalan suatu qanun atau keputusan kepala daerah.¹³

Penangguhan dan pembatalan tersebut dapat dilakukan dengan dasar bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sebagaimana yang disebutkan H. Syukani HR, Dkk. Menurutnya pengawasan represif adalah berupa hak menunda atau membatalkan berlakunya suatu keputusan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan-peraturan pemerintah pusat, atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya.¹⁴

¹¹ Irawan Soejipto, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, hlm. 12.

¹² Plilipus M. Hadjon Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, hlm. 119.

¹³ Irawan Soejipto, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, hlm. 51.

¹⁴ Syukani, HR, Dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 69.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut di atas tadi dapat dipahami bahwa pengawasan tersebut merupakan hasil kebijakan otonomi yang telah memberikan peluang bagi daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Salah satu wujudnya, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk membuat peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah sendiri. Akan tetapi, qanun tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Hal inilah yang dinamakan sebagai bentuk pengawasan represif. Pemerintah pusat berwenang untuk mengawasi apakah suatu qanun bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan ketentuan umum atau tidak.

Proses pembuatan suatu perda dinilai sangat mudah. Oleh karena itu, pengawasan yang bersifat represif dinilai perlu. Disamping untuk memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah dalam mengembangkan daerahnya dengan qanun-qanun tersebut, sehingga jika terdapat kekeliruan dapat dilakukan pembatalan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sebuah qanun hanya memerlukan persetujuan dari DPRD dan pengesahan dari gubernur/bupati/walikota, mengenai ketentuan penyampaian qanun kepada pemerintah, dimana qanun harus disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Seharusnya qanun tersebut sebelumnya sudah melalui tahap penandatanganan oleh gubernur/bupati/walikota, sehingga jika pemerintah pusat (dalam hal ini dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri) akan melakukan koreksi, maka harus melalui peraturan presiden, dan apabila daerah merasa keberatan terhadap peraturan presiden tersebut, kepala daerah dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.

Disamping kedua jenis pengawasan di atas, dikenal juga suatu pengawasan yang lain, yaitu pengawasan umum. Pengawasan umum merupakan suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan berdayaguna dan berhasilguna. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur sebagai kepala daerah, bupati/walikota sebagai wakil pemerintah pusat di daerahnya. Menurut Sujamto, pengawasan umum adalah pengawasan terhadap seluruh aspek pelaksanaan tugas pokok organisasi.¹⁵ Pengawasan umum merupakan suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh

¹⁵ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, hlm. 73.

pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan berdayaguna dan berhasilguna. Akan tetapi sistem pengawasan ini tidak diterapkan lagi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

5. Alasan-alasan Pembatalan Peraturan Daerah.

Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah yang dirasa bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Standar pengujian peraturan daerah oleh pemerintah pusat sangat luas karena memasukkan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum adalah aspek yang bersifat sosiologis dari pada legalis.¹⁶ Sehingga pengujian terhadap kepentingan umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat di mana ketika tidak terjadi gejolak atau penolakan terhadap berlakunya suatu peraturan daerah di masyarakat juga dapat dibatalkan pemerintah atas dasar bertentangan dengan kepentingan umum.¹⁷

Peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan daerah lainnya, dapat dibatalkan oleh pemerintah sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Pemerintah berpegang pada asas ketertiban, kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat apabila bertentangan dengan perundang-undangan lebih tinggi. Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat menerima pembatalan sebagian atau seluruhnya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Dalam hal ini, perlu dijelaskan peraturan perundang-undangan dalam arti formil dan materil. Di Indonesia undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat bersama antara DPR dan disahkan oleh presiden.

¹⁶ Masrijal, *Kewenangan Eksekutif dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah*, Juli 2009 Diakses tanggal 17 Desember 2009.dari Situs <http://pdfcontact.com>.

¹⁷ Hesphynosa Risfa, Kedudukan Qanun Sebagai Salah Satu Subsistem dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional, *Majalah Berita Aceh*, Banda Aceh, 2009, hlm. 8.

Dalam hal ini, undang-undang dalam arti formil termasuk juga perjanjian internasional yang diratifikasi Indonesia.¹⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua jenis peraturan tersebut sama-sama penting bagi seluruh warga masyarakat, dan sifatnya juga mengikat publik. Demikian juga undang-undang sebagai "*legeslative act*", baik yang bersifat "*substantive*" atau yang bersifat "*procedural*" mengikat untuk umum dan penting untuk umum. Bahkan semua bentuk "*interpretive rules*" sebagai "*subordinate legislations*" yang ditetapkan oleh pejabat eksekutif juga mengikat umum dan karena itu penting bagi semua orang. Dengan perkataan lain, tidak dapat diterima adanya pengertian mengenai undang-undang yang tidak mengikat untuk umum seperti yang dipahami dengan istilah undang-undang formil.¹⁹

6. Konsekuensi Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka sangat diperlukan produk hukum tingkat daerah agar semua pencapaian tujuan dapat terealisasi dengan baik. Pemerintah perlu melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Maka oleh sebab itu, peraturan daerah sama dengan undang-undang yang juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai produk wakil rakyat bersama dengan pemerintah dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislatif acts*), sedangkan produk hukum lainnya produk regulasi (*eksekutif acts*).²⁰ Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi ruang lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional ataupun lokal, undang-undang berlaku secara nasional sedangkan peraturan daerah berlaku dalam wilayah pemerintahan tingkat daerah saja. Karena itu, peraturan daerah bisa disebut sebagai *local law* atau *local wet* atau undang-undang yang bersifat *local legislation*.

Maka dilihat dari segi proses pembentukan antara undang-undang dengan perda dalam hal uji materi terhadap undang-undang dan perda tersebut sudah

¹⁸ Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*. (Bandung: Utomo, 2005), hlm. 257.

¹⁹ Jimly Assiddhiqie. *Perihal Perundang-undangan*, (Jakarta: konstitusi press, 2006), hlm. 148.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 93.

sepatutnya dilakukakan oleh lembaga yudikatif, dalam hal ini seperti termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 24A yang bunyinya “Mahkamah Agung berwenang mengadili perkara dalam tingkat kasasi, melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Maka oleh sebab itu, jelas peraturan daerah bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan berlaku juga UUD 1945 Pasal 24A, artinya Mahkamah Agung yang berkewajiban menguji legalitas peraturan daerah yang dimaksud. Namun UU Pemda dalam hal pengujian peraturan daerah memberikan wewenang kepada eksekutif dalam hal ini Presiden, jika terdapat perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Presiden mengeluarkan Perpres untuk pembatalan perda yang dianggap bertentangan tersebut.

Menurut Jimly Assiddiqie terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif daerah, yang dilakukan oleh pemerintah atasan apabila status masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum sebaiknya hanya dipreview, dan apabila peraturan daerah tersebut sudah berlaku secara umum.²¹ Maka sudah sepatutnya perda tersebut diuji materi oleh lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Sistem pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah pusat adalah berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan, dalam hal ini pemerintah daerah mengajukan suatu rancangan undang-undang, dan pemerintah pusat yang menetapkan apakah rancangan peraturan daerah tersebut layak untuk disahkan atau tidak.

Peran pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat selama ini adalah pengawasan represif yang tentunya lebih memberi kebebasan bagi pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah yang sesuai dan dibutuhkan bagi perkembangan di daerah. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sekarang ini terdapat perda-perda yang dianggap bertentangan dan tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan, salah satu hal yang terjadi adalah pencabutan perda yang bernuansa syari'at Islam, seperti terjadi di beberapa

²¹ *Ibid.*, hlm. 109.

daerah. Akan tetapi, yang melakukan pembatalan perda tersebut adalah Menteri Dalam Negeri yang memiliki mandat pemerintahan. Menurut ketentuan peraturan tersebut apabila ada perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka pemerintah dalam hal ini dikoordinasikan oleh Mendagri akan melakukan koreksi maka harus melalui keputusan presiden, dan apabila daerah merasa keberatan terhadap kepres tersebut, kepala daerah dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.

7. Mekanisme Uji Sahih Terhadap Pembatalan Qanun Aceh

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengatakan qanun (peraturan daerah/perda di Aceh) yang bertentangan dengan konstitusi akan diajukan ke Mahkamah Agung untuk uji materi. “Bahwasanya uji materi bisa dimintakan oleh masyarakat yang merasa dirugikan atau diajukan oleh institusi pemerintah,” menanggapi sejumlah pendapat yang menilai Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat (perbuatan yang dilarang dalam hukum Islam) melanggar undang-undang Republik Indonesia. Menurut Mardiyanto, setelah disahkan setiap qanun harus diserahkan kepada Mendagri selaku pembina perda di Indonesia dan juga harus disetujui oleh DPRA dan Gubernur Aceh. “Tanpa persetujuan keduanya, maka qanun tersebut cacat hukum,” katanya seraya menambahkan bahwa dirinya belum mendapat laporan mengenai persetujuan dari Gubernur Aceh tentang qanun tersebut. “Sampai sekarang belum ada,” kata Mendagri.²²

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 235 pengawasan pemerintah terhadap qanun dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, ayat (3) qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang, ayat (4) qanun sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari’at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung.

Dalam undang undang-undang tersebut ada 2 (dua) bentuk pengujian terhadap Qanun Aceh :

1. Pengawasan pemerintah (*executive review*) terhadap qanun-qanun yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau dengan peraturan perundang-

²² Serambinews.com, [Qanun yang Bertentangan dengan UU Akan diuji Materi](#). Diakses pada tanggal 2/6/2010 dari Situs: www.serambinews.com

undangan yang lebih tinggi, dalam hal pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah ada dua bentuk yang dilakukan seperti yang telah dijelaskan terlebih dahulu: 1. Pengawasan preventif; 2. Dan pengawasan represif.

2. Pengawasan Mahkamah Agung (*judicial review*) dilakukan terhadap qanun-qanun yang mengatur tentang syariat Islam apabila qanun-qanun tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman tertinggi diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

8. Penutup

Disarankan kepada Pemerintah Aceh dalam hal pembentukan Qanun Aceh, agar dapat membentuk dan mengesahkan suatu qanun dengan lebih memahami suatu ketentuan yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan suatu hal yang dapat merugikan kepentingan daerah dan masyarakat Aceh. Dalam pembentukan suatu qanun, Pemerintah Aceh diharapkan dapat membuat suatu ketentuan atau peraturan yang sesuai dan dinilai perlu bagi penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, akan tetapi diharapkan pula Pemerintah Aceh tidak mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat yang akibatnya dapat merugikan kepentingan masyarakat di Aceh.

Pengawasan dan pembatalan Qanun Aceh, sebaiknya pemerintah pusat melalui Mendagri agar dapat mengikuti undang-undang yang berlaku secara khusus, bila tidak ada undang-undang secara khusus maka pemerintah pusat hanya berwenang mengawasi dan membatalkan qanun yang menyangkut dengan administratif, sedangkan qanun yang menyangkut dengan kehidupan masyarakat Aceh uji sah dilakukan oleh MA.

Daftar Kepustakaan

- Abdul Munir Sadli, *Kekuasaan Politik dalam Alqur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Bayu Suryaningrat, *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Jakarta: Aksara Baru, 1980.
- Cyril Classe, *Ensklupedi Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Effendie Lotulung Paulus, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, Bandung: Utomo, 2005.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.
- Indra J. Piliang, Dkk, *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003.
- Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1983.
- Jimly Assiddhiqie, *Perihal Perundang-undangan*, Jakarta: konstitusi press, 2006
- Kansil, C. S. T, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Marbub, B. N, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- M. Abdul Mujieb, *Kamus Istilah Fiqih*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1999.
- M. Iqbal, *Fiqh Siyasah*, Surabaya: Risalah Gusti, 1999.
- Padmo Wahjono, *Kamus Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: IND. HILL-CO. 1999.
- Philipus M. Hadjon, Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gadjah Yogyakarta: Mada University Press, 1993.
- Muhammad Siddiq, Tgk. Armia dan M. Ya'kub, *Epistimologi Perundang- undangan (Studi Legislasi Hukum Nasional dan Hukum Internasional)*, Banda Aceh: Yayasan Pena, 2009.
- S. Pramudji, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1982.
- Sudarso, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta. 2005.
- Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Sunindhia, Y. W, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Syaukani, HR, Dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Husni Jalil, *Tata Cara dan Materi Muatan dalam Pembentukan Qanun*, Aceh Recovery Forum.
- Majalah Berita Aceh, *Kedudukan Qanun Sebagai Salah Satu Subsistem dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Hespynosa Risfa, edisi 8/1/2009.
- Masrijal, *Kewenangan Eksekutif dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah*, <http://pdfcontact.com>.
- [Qanun yang Bertentangan Dengan UU Akan di Uji Materi. www.serambinews.com](http://www.serambinews.com)
- Yance Arizona, *Disparatif Pengujian Peraturan Daerah Suatu Tinjauan Normatif*, Jakarta, www.depdagri.go.id.