

**PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH
DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI**

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : AL WADUD LULE, S.IP
NO. POKOK MHS. : 15912006
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016



**PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH
DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI**

Oleh :

Nama Mhs. : Al Wadud Lule, S.IP
Nomor Pokok Mhs. : 15912006
BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing I


Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 17/11/2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Trijanta, M.A., M.H., Ph.D



**PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH
DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI**

Oleh :

Nama Mhs. : Al Wadud Lule, S.IP
Nomor Pokok Mhs. : 15912006
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 12 November 2016

Pembimbing


Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.

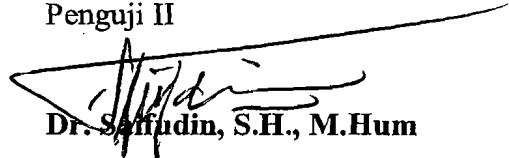
Yogyakarta, 17/11/2016

Penguji I


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 17-11-2016

Penguji II


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 17/11/16

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO

"Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai dari suatu urusan, kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain dan hanya kepada Tuhanlah hendaknya kamu berharap"

(Alam Nasyroh : 6-8)

Setelah pohon terakhir tumbang dan air sungai telah kering, baru kita sadar, uang tidak dapat dimakan." Allah Swt. berfirman: "Dan janganlah kamu berbuat kerusakan dimuka bumi. Sesungguhnya Allah tidak suka kepada orang-orang yang berbuat kerusakan."

(QS. Al-Qashash (28): 77).

"Para ahli filsafat hanya pandai menafsirkan dunia, dengan berbagai cara; padahal yang terpenting ialah merubahnya"

(Karl Marx)

PERSEMBAHAN

**Dengan segenap jiwa raga dan rasa syukur kepada Allah SWT
kupersembahkan karyaku kepada :**

- 1. Ibu dan bapakku tercinta (Anca Turusi dan Nasri Lule) atas segala pengorbanan, dan dukungan, nasehat, kasih sayang, perhatian, cucuran keringat dan doa-doa yang tiada hentinya selalu memberikan untukku dengan penuh kesabaran dan keikhlasan.**
- 2. Adik-adikku tercinta Nahwan Lule, Fitria Lule, Ijman Lule dan Al Faujan Lule**
- 3. Rakyatku tercinta yang saat ini masi berada dalam cengkraman penindasan, yang telah memberikan banyak pemahaman tentang arti perjuangan. Jiwaku selalu bersama kalian (rakyatku).**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan penuh kesadaran intelektual penulis menyatakan bahwa
Tesis dengan judul:

PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI

Merupakan benar-benar karya penulis sendiri (orisinal), bukan hasil jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian maupun seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain dalam Tesis ini di kutip atau di rujuk berdasarkan kode etik penulisan karya ilmiah. Jika dikemudian hari terbukti bahwa Tesis ini merupakan duplikat, tiruan, atau dibuat oleh orang lain secara keseluruhan atau sebagian, maka Tesis dan Gelar penulis batal demi hukum.

Yogyakarta, 15 November 2016
Penulis;

AL WADUD LULE, S.IP

KATA PENGANTAR



Selaku *Insan Alkamil* yang hidup berbahagia di bawah kolong langit buatan Sang Realitas Tunggal Jagat Raya, yakni Allah SWT. maka penulis tak henti-hentinya memanjatkan Puji serta Syukur Kepada-Nya, karena atas limpahan rahmat serta hidayah-Nya, maka dengan semangat intelektualitas penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik.

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi yang ditandai dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan bagian dari dimensi perkembangan kebijakan hukum otonomi daerah di Indonesia. Hal menarik dan patut dikaji dalam dinamika tersebut adalah, mengenai diskursus seputar perkembangan hubungan antara pusat dan daerah terutama bertalian dengan hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pusat dan daerah. Sistem pengawasan disini juga berperan sebagai instrumen pengikat keutuhan dan keberlangsungan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinamika tersebut telah menggugah penulis untuk melakukan kajian terhadap “Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi”.

Tesis ini merupakan sebuah karya ilmiah penulis sekaligus sebagai catatan atas dinamika otonomi daerah yang kian berubah seiring dengan adanya revisi Undang-Undang pemerintahan daerah. Pengaturan pengawasan produk hukum daerah pasca reformasi secara yuridis diintegrasikan dalam UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksana lainnya. Selain itu, dalam pengaturannya terjadi pertentangan legitimasi kewenangan pengawasan produk hukum daerah (Perda). UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011 memberikan legitimasi konstitusional kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Daerah, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara

khusus memberikan legitimasi normative kepada Menteri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Dengan kerendahan hati, penulis menyadari bahwa Tesis ini belum jauh dari kesempurnaan sehingga membutuhkan penggalian secara radikal tentang teori maupun konsep-konsep yang ada relasinya dengan pengawasan produk hukum daerah. Tesis ini tidak hanya membutuhkan literatur teks saja namun yang tidak kalah penting juga adalah literatur yang hadir dari diskusi-diskusi nonformal, pengajaran, serta bimbingan. Hal ini telah melibatkan banyak pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh sebab itu, mutlak kiranya pada kesempatan ini penulis ingin memberikan apresiasi sekaligus ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada:

1. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
 2. Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing, yang dengan penuh kesabaran melakukan sentuhan koreksi, dan Prof. Dr. Ni'matul Huda, M.Hum dan Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku penguji yang telah memberikan banyak pemahaman kepada Penulis terkait dengan dimensi hukum tata negara Indonesia.
 3. Keluarga besarku tercinta, buat ibu dan bapak, Anca Turusi dan Nasri Lule yang tak pernah *tuli* akan suara-suara kasih sayang, tidak pernah *lumpuh* berdiri demi kesuksesan anak-anaknya, tak pernah *buta* pada fakta, selalu *berlari kencang* walaupun difitnah, dan satu hal yang penulis baru sadari ternyata mereka lahir "*bukan untuk mereka*", tetapi "*mereka lahir untuk aku dan semua orang*". Seandainya ada kata yang lebih agung dari kata "maaf" dan "terima kasih", maka akan kupersembahkan kepada kalian (bapak dan ibu) walaupun "kata" itu dapat mengguncang kekuasaan Tuhan. Dengan sejujurnya penulis mengapresiasi dengan menetik nama Bapak dan Ibu dalam lembar kertas suci ini dengan penuh cucuran air mata. Terima kasih atas ketulusan doanya yang selalu dikirim kepada penulis untuk dijadikan "*instrumen*" dalam menyelesaikan Tesis ini.
-

-
4. Kawan-kawan Angkatan 34, Aristomo, Imam AR, Wahyu, Teguh, Sartono, Pak Danang, Vinda, Amel, dan kawan-kwan yang tidak sempat Penulis sebutkan satu persatu, salut kepada kalian semua, berdiri diatas satu prinsip dengan beragam suku, bahasa dan daerah serta profesi, tapi satu kesatuan jiwa kita adalah solidaritas tanpa batas dan perbedaan ini adalah kekuatan kita. Semoga perjuangan dan solidaritas kita menjadi abadi.
 5. Kawan-kawan di Lingkar Studi Pascasarjana (LSPs) Kab. Pulau Morotai-Yogyakarta, Nurdin Natan, Ailan Gorahe, Akmal Hi. Dahlan, Amrin Sibua, Nasrudin Jafar, Riska Madogo dan kawan-kawan yang tak sempat Penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas injeksi intelektualnya. Salut kepada kalian semua, semangat tidak pernah pudar untuk melakukan diskusi dan kajian dalam memotret dinamika Kab. Pulau Morotai, yang dalam indicator akademik dapat dikategorikan sebagai daerah yang sangat bobrok pemerintahannya, politik, ekonomi hukum maupun budayanya. Panjang umur perjuangan dan jahit terus solidaritas kita.
 6. Saudara-saudaraku tercinta, Arsil Nyong, Idhan Dominggus, Ilfan Bereki, dan Adriyani Soleman, yang selalu memberikan semangat dan dorongan dalam mencapai kesuksesan. Mungkin kata “susah senang dan kere” adalah kata yang tepat untuk diapresiasi kepada mereka. Sejujurnya, penulis belajar banyak tentang arti solidaritas, arti perjuangan dan arti kesabaran dalam alam rantauan. Semoga kesuksesan menyertai mereka dalam ruang dan waktu yang tepat.
 7. Sudara-sudaraku tercinta dan sangat Penulis banggakan, yang memmanifestasikan diri pada sebuah kelompok “PERANTAU”, Etal Pargas, Amran Nasir, Ahmad Fatir, Gusti Fadil, July Wiarti, Danu, Zul, Irfan dan saudara-saudara lain yang tak sempat penulis sebutkan satu persatu. Dengan sejujurnya, ketika penulis menguraikan apresiasi dan ucapan terima kasih ini, hilang semua konsep, dan bingung bagaimana merangkai kata menjadi kalimat untuk mengakomodasi seluruh kebaikan, ketulusan, kemuliaan dan sejenisnya yang pernah mereka berikan kepada Penulis. Mungkin harus membutuhkan
-

ratusan lembar kertas dan ratusan ribu kata untuk menguraikan kebaikan mereka. Semoga jahitan solidaritas kita tidak putus.

Atas kehendak jiwa yang sadar akan segala daya dan kemampuan, dibarengi dengan keikhlasan dan keyakinan dalam menelusuri kebenaran sebagai suatu hakikat kehidupan maka penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini masih terdapat kekurangan dan kesalahan, oleh karena itu Penulis dengan segala kerendahan hati menerima kritik dan saran yang konstruktif dari semua pihak untuk kesempurnaan pada penulisan-penulisan yang akan datang.

Akhir kata semoga karya kecil ini menjadi bagian dari pendedikasian Penulis kepada Sang Realitas Tunggal Jagat Raya (Allah SWT) sekaligus sebagai lautan literature yang berdimensi hukum tata negara dan bermanfaat bagi umat manusia yang membutuhkannya. Amin.

Yogyakarta, 16 November 2016
Penulis

Al Wadud Lule, S.IP

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	
ABSTRAK.....	
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
F. Kerangka Teori.....	19
1. Konsepsi Negara Kesatuan.....	19
2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	26
3. Konsep Pengawasan.....	32
G. Metode Penelitian.....	44
BAB II HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA	48
A. Pembagian Daerah dalam NKRI.....	48
B. Macam-macam Hubungan Pusat dan Daerah	73
1. Hubungan Kewenangan	76
2. Hubungan Keuangan	86
3. Hubungan Pengawasan	90
BAB III PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI.....	101

A.	Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Perspektif UU No. 22 Tahun 1999	101
1.	Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah	101
B.	Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Perspektif UU No. 32 Tahun 2014.....	111
1.	Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah	111
2.	Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah	129
C.	Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Perspektif UU No. 23 Tahun 2014.....	141
1.	Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.....	141
2.	Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah	147
3.	Pengawasan Umum dan Pengawasan Teknis.....	164
D.	Analisis Yuridis Pengawasan Pusat Terhadap Daerah.....	168
1.	Dimensi Perbandingan Pengaturan Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah.....	168
2.	Inkonsistensi Pengaturan Pengujian Peraturan Daerah.....	195
E.	Beberapa Dimensi Pelemahan Kedudukan Pemerintahan Daerah Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	219
1.	Hilangnya Asas Otonomi Dari Konstruksi Normatif UU No. 23 Tahun 2014.....	219
3.	Reduksi Kewenangan Pemerintahan Daerah	226
4.	Ketatnya Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah	245
BAB IV PENUTUP		254
A.	Kesimpulan.....	254
B.	Saran.....	255
DAFTAR PUSTAKA.....		256

ABSTRAK

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi yang ditandai dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan bagian dari dimensi perkembangan kebijakan hukum otonomi daerah di Indonesia. Hal menarik dan patut dikaji dalam dinamika tersebut adalah, mengenai diskursus seputar perkembangan hubungan antara pusat dan daerah terutama bertalian dengan hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pusat dan daerah. Pasca reformasi, pengaturan pengawasan pusat terhadap produk hokum daerah dalam perjalanannya diintegrasikan pada UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, *pertama*, bagaimana pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi?. *Kedua*, apakah otonomi daerah dan pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan upaya untuk melemahkan kedudukan pemerintahan daerah? Penelitian ini merupakan jenis penelitian *yuridis normatif*, yang objek penelitiannya mencakup norma hukum yang mengatur tentang pengawasan pusat terhadap daerah dalam undang-undang pemerintah daerah, yakni UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini memperlihatkan bahwa, *Pertama*, desain pengaturan pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah pasca reformasi selalu berkembang seiring dengan perubahan kebijakan otonomi daerah. UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengandalkan pengawasan represif dalam melakukan pengontrolan terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pengawasan tersebut ditujukan terhadap produk hukum daerah berupa pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pengawasan produk hukum daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan melalui pembatalan Peraturan Daerah dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah tertentu. Kemudian UU No. 23 Tahun 2014 mengkonstruksikan dua pengawasan produk hukum daerah, yaitu pengawasan melalui pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah tertentu. *Kedua*, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan porsi pengawasan kepada Pemerintah Pusat cukup besar terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Selain itu, ada beberapa dimensi yang dapat dikatakan telah melemahkan kedudukan pemerintahan daerah, yaitu hilangnya asas otonomi dari konstruksi normative UU No. 23 Tahun 2014 dan tereduksinya kewenangan pemerintahan daerah. Sehingga tidak berlebihan jika otonomi daerah dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai upaya untuk melemahkan kedudukan pemerintah daerah.

Kata Kunci: Pengawasan Pusat, Produk Hukum Daerah dan Pemerintah Daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika hukum pemerintahan daerah pasca reformasi yang ditandai dengan jatuhnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pada 1998 merupakan bagian dari dimensi perkembangan penerapan otonomi daerah di Indonesia. Perubahan penting dan menarik untuk dikaji dalam dinamika tersebut adalah mengenai diskursus seputar perkembangan hubungan antara pusat dan daerah. Hubungan pusat dan daerah pada masa pemerintahan Orde Baru yang dapat dikatakan bercorak sentralistik menjadi isu sentral untuk melakukan pembaharuan dengan hubungan yang berciri desentralistik melalui penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Merespon hal tersebut, pada tanggal 13 November 1998 MPR mengeluarkan sebuah produk hukum yang menjadi dasar pembentukan atau penyelenggaraan otonomi daerah, yakni Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. TAP MPR ini menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah, dan dalam pelaksanaannya harus berdasarkan pada asas

kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.

Sebagai tindaklanjut dari TAP MPR Nomor XV/MPR/1998, kemudian ditetapkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ditegaskan pula prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat hanya dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan oleh daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota, serta desa.

Disamping itu, ada beberapa prinsip dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang dijadikan pedoman dalam pemberian otonomi daerah, yakni: (a) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab. (b) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. (c) penyelenggaraan otonomi yang luas dan utuh dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota, sedangkan daerah provinsi disamping berstatus sebagai daerah otonom (terbatas) juga sebagai wilayah administratif. (d) pelaksanaan otonomi daerah harus menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. (e)

pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah serta meningkatkan peran dan fungsi DPRD.

Jika mencermati konstruksi normatif UU No. 22 Tahun 1999, daerah diberikan kewenangan yang cukup besar dalam rangka melaksanakan bidang urusan pemerintahan. Kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali yang telah ditetapkan oleh undang-undang menjadi kewenangan Pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang menjadi kewenangan Pemerintah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (Pasal 7).

Membaca sepintas konstruksi UU No. 23 Tahun 2014 telah menimbulkan intepretasi yang rasional bahkan formula pengaturan pemerintahan daerah dalam undang-undang tersebut dipandang paling ideal dan rinci. Namun, ada beberapa hal yang menjadi prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pengaturan sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004) hilang dari konstruksi normatif UU No. 23 Tahun 2014, misalnya tentang azas otonomi daerah. Sebelum adanya perubahan, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disebutkan bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal berbeda ketika ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tidak menyebutkan sama sekali asas otonomi. Dalam Pasal 5 ayat (4) hanya menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Kalau diperhatikan secara mendalam, hilangnya semangat otonomi karena sesungguhnya filosofis penyelenggaraan pemerintahan daerah (asas otonomi) yang sebelumnya menjadi tuntutan masyarakat tereliminasi dari pengaturan pemerintahan daerah yang baru, hingga pada akhirnya berkonsekuensi pada asas penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa *...daerah berwenang mengatur dan mengurus* sendiri urusan pemerintahan berdasarkan *asas otonomi* dan tugas pembantuan. Dari ketentuan demikian berarti daerah mempunyai independensi “rumah tangga” sekaligus memegang kekuasaan “rumah tangga” untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Namun, dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah *dilaksanakan* berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan, sehingga aspek *mengatur dan mengurus* sendiri urusan pemerintahan bergeser menjadi *dilaksanakan* urusan pemerintahan.

Dengan argumentasi otonomi luas, nyata serta bertanggungjawab, UU No. 22 Tahun 1999 menampakkan desain pengaturan hubungan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota bahkan antara Pemerintah Pusat dan daerah bersifat nonhirarkis. Dalam artian bahwa pemerintahan daerah provinsi bukan merupakan pemerintahan atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota dan masing-masing berdiri sendiri serta tidak mempunyai hubungan satu sama lain. Pada akhirnya, desain pengaturan semacam ini akan menimbulkan beragam konsekuensi, baik itu terhadap penentuan urusan rumah tangga daerah maupun terhadap hubungan antara pusat dan daerah berupa hubungan kewenangan, hubungan keuangan serta hubungan pengawasan.

Desain pengaturan hubungan pusat dan daerah maupun antar daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 menjadi instrumen pembanding untuk melakukan pembaharuan hubungan antara pusat dan daerah maupun antar daerah provinsi dan kabupaten/kota dengan merujuk pada pola hubungan yang bersifat hirarkis. Dengan demikian, melalui amandemen UUD 1945, diperbaikilah desain pengaturan sebagaimana yang dimaksud oleh UU No. 22 Tahun 1999.

Perubahan Kedua UUD 1945 telah melahirkan gagasan baru tentang hubungan pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena secara struktur dan substansi terjadi pergeseran yang cukup signifikan. Sebelumnya, legitimasi konstitusional pemerintah daerah hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 18 UUD 1945. Namun, setelah amandemen, sumber konstitusional pemerintah daerah mengacu pada Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B.

~~Perubahan tersebut dipandang sebagai respon atas dinamika pemerintahan daerah~~

yang kian mencari format idealitas sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika mencermati perjalanan kebijakan hukum otonomi daerah di Indonesia, kita akan mendapatkan sebuah kerangka pikir bahwa hubungan pusat dan daerah selalu berubah seiring dengan perubahan kebijakan otonomi daerah, terutama bertalian dengan hubungan pengawasan antara pusat dan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.¹ Agar supaya daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut tidak keluar dari pedoman yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka langkah-langkah pemerintah daerah dalam implementatifnya harus disertai dengan sistem atau mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Urgentitas pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah merupakan langkah yang tepat sebagai upaya menjaga daerah dari tindakan inkonstitusional dan tidak membelejeti hak konstitusional masyarakat yang ada di daerah. Sistem pengawasan disisni juga berperan sebagai instrumen pengikat keutuhan dan keberlangsungan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan hukum pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal baru dalam dinamika

¹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Cetakan Pertama* (Yogyakarta: FH UII, 2007), hlm 181.

berpemerintahan, karena semenjak awal kemerdekaan sampai sekarang, kita mempunyai beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar pengimplementasian kebijakan otonomi daerah terutama berkaitan dengan sistem pengawasan pusat terhadap daerah.

Dimasa pemerintahan Orde Baru dengan legitimasi hukum UU No. 5 Tahun 1974, pengawasan pusat terhadap daerah diaktualisasikan melalui pengawasan terhadap produk hukum daerah (preventif dan pengawasan represif) dan pengawasan umum. Pengawasan preventif dan pengawasan represif ditujukan terhadap produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah untuk melihat konsistensi atau kesesuaian dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atas, sedangkan pengawasan umum diorientasikan terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik.

Secara normatif, pengawasan preventif mengandung arti bahwa produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah maupun Keputusan Kepala Daerah mempunyai kekuatan mengikat atau baru berlaku setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang, sedangkan dalam rangka pengawasan represif, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atas dapat ditangguhkan keberlakuannya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.

UU No. 5 Tahun 1974, secara teknis memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pengesahan terhadap suatu Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tingkat I dan Gubernur melakukan pengesahan untuk berlakunya suatu Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tingkat II. Pengawasan represif diwujudkan dalam bentuk pembatalan suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang di duga bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atas. Jika dalam prakteknya, Gubernur tidak menanggihkan atau membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tingkat II, penanggihannya atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Sepintas mencermati substansi UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur tentang pengawasan pusat terhadap daerah, terdapat beberapa kelemahan atau tidak secara rinci mengatur mekanisme upaya keberatan oleh pemerintah daerah jika dalam penyelenggaraan pemerintahannya tidak menerima keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Mekanisme seperti ini telah memposisikan pemerintah daerah agar bersifat pasif atas tindakan represif Pemerintah dalam hal menanggihkan atau membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah.

Desain pengaturan pengawasan pusat terhadap daerah yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974 kemudian dikoreksi melalui pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekaligus menggantikan dan dinyatakan tidak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974. UU No. 22 Tahun 1999

meniadakan pengawasan preventif sebagai bentuk pengawasan yang pernah diterapkan sebelumnya. Hal ini mungkin dipengaruhi oleh pergeseran paradigma otonomi daerah yang sebelumnya masih sentralistis dengan dasar hukum UU No. 5 Tahun 1974, kemudian bergeser dan mengikuti tuntutan reformasi dengan menerapkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, sehingga konsekuensinya, pengawasan preventif dianggap sebagai dimensi pembatasan ruang gerak daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, baik itu melalui pembentukan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 lebih mengandalkan pengawasan represif untuk memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Ada segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah. Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap insiatif daerah. Melalui pengawasan preventif daerah “dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Tentu saja, keadaan ini tetap dapat dikendalikan melalui pengawasan represif.²

Untuk memungkinkan pengawasan represif, UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa setiap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. 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. Yang menjadi pertanyaan, bagaimana jika daerah tidak menyampaikan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan limitasi waktu yang telah ditentukan? Apakah ada sanksi tertentu yang diberikan kepada pemerintahan daerah? Hal ini luput dari konstruksi pengawasan represif yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Pemerintah pusat sewaktu-waktu membatalkan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain. Pembatalan dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang sudah berlaku dan mungkin telah lama berlaku serta telah pula menimbulkan berbagai akibat hukum. Suatu pembatalan harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai akibat hukum yang telah terjadi tersebut. Bagaimanakah pula, apabila tidak pernah ada pembatalan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau

²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII, 2001), *hlm*154.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lain? Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tersebut akan berlaku terus dengan segala akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.³

Hal berbeda kemudian diatur dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang juga bisa dianggap sebagai penyempurnaan dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, karena dalam konsideren UU No. 32 Tahun 2004 mempertimbangkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu dilakukan perubahan.

Kaitannya dengan pengawasan represif, UU No. 32 Tahun 2004 mengurangi limitasi waktu penyampaian Perda paling lama lima belas hari (UU No. 22 Tahun 1999) menjadi paling lama tujuh hari setelah ditetapkan disampaikan kepada Pemerintah. Sama halnya dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak mengatur sanksi bagi daerah ketika setelah Perda ditetapkan tidak disampaikan kepada Pemerintah. Seharusnya kelemahan pengaturan pengawasan represif yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 dapat disempurnakan melalui perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut.

Walaupun ada pengawasan represif, dalam pengaturannya baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 masih memberikan ruang kepada daerah untuk melakukan upaya keberatan terhadap keputusan pembatalan Perda kepada Mahkamah Agung. Dalam implementasinya, jika kepala daerah keberatan

³*Ibid*, hlm 155.

dengan keputusan pembatalan peraturan daerah, maka dengan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dan pengajuan keberatan tersebut merupakan upaya hukum terakhir yang ditempuh oleh kepala daerah. Akan tetapi, yang diujikan ke Mahkamah Agung bukanlah Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah, melainkan Peraturan Presiden yang membatalkan Peraturan Daerah.

Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 menekankan bahwa apabila pengajuan keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Pengaturan seperti ini merupakan upaya untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya tindakan kesewenang-wenangan oleh badan atau organ pemerintahan yang mempunyai kewenangan membatalkan Perda demi kepentingan kelompok tertentu, misalnya Perda A mengatur tentang investasi, disatu sisi investasi bisa menjadi instrumen kesejahteraan bagi masyarakat, akan tetapi disisi lain pengaturan Perda tersebut secara financial membebani investor yang melakukan investasi. Bisa saja investor bekerja sama dengan Pemerintah sehingga dengan tekanan dan pertimbangan-pertimbangan tertentu Pemerintah mengambil kebijakan untuk membatalkan atau menyatakan bahwa Perda A bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari berbagai uraian diatas maka terpikirkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 kurang mendapatkan penegasan terhadap pengawasan pusat terhadap daerah. Berbagai dimensi problematika hukum pengawasan

represif, baik itu berkaitan dengan, instrumen hukum pembatalan Perda, limitasi waktu dan kepatuhan pemerintahan daerah menyampaikan Perda kepada Pemerintah telah menjadi perhatian khusus dalam perbincangan hukum otonomi daerah saat ini. Oleh sebab itu, dengan merasa pentingnya dimensi pengawasan pusat terhadap daerah dalam rangka menjaga keselarasan kepentingan nasional, maka melakukan reformasi sistem pengawasan pusat terhadap daerah merupakan langkah yang konkrit dan relevan.

Konsep pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 dan peraturan pelaksana lainnya terdiri atas pengawasan represif dan pengawasan fungsional. Walaupun demikian ada pula bentuk pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat. Namun hal itu bukan merupakan kompetensi Pemerintah Pusat. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 mengambil perspektif yang agak berbeda dengan konstruksi pengawasan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999, dengan memanasifestasikan konsep pengawasan berupa pembatalan peraturan daerah (pengawasan represif), evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pengawasan preventif (terbatas) dan Pengawasan Fungsional.

UU No. 23 Tahun 2014 tidak menyebutkan secara tegas konsep pengawasan tertentu seperti dalam perbincangan teori hukum yang berkembang saat ini. Namun, jika mencermati konsep pengawasan yang terkonstruksi dalam undang-undang pemerintahan daerah tersebut, maka setidaknya ada beberapa bentuk dan konsep pengawasan pusat terhadap daerah yang patut dikemukakan, yaitu

pengawasan represif (pembatalan Perda dan Perkada), evaluasi terhadap Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah, dan pengawasan umum.

Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kepada menteri/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah provinsi. Sedangkan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Berbagai kelemahan pengawasan represif yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, kini disempurnakan oleh UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, walaupun dalam konstruksi normatifnya masih dikatakan mengandung unsur sentralisasi, yang diorientasikan agar supaya daerah tetap berada pada koridor peraturan perundang-undangan dan kebijakan dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian masalah yang termanifestasi dalam latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi ?

-
2. Apakah otonomi daerah dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan upaya untuk melemahkan kedudukan pemerintah daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Ada pun tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Menganalisis dan mengetahui pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi.
2. Menganalisis dan mengetahui apakah otonomi daerah dan kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 merupakan upaya untuk melemahkan kedudukan pemerintahan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah penulis paparkan diatas, maka hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat, yang penulis klasifikasi menjadi dua, yaitu:

1. Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bagian dari upaya pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu referensi bagi peneliti lainnya ketika mengkaji permasalahan yang sama.
-

2. Secara Praktis

- a. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan menjadi bagian dari gambaran untuk mengetahui pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi.
- b. Bagi pengambil kebijakan, penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan sekaligus masukan yang konstruktif, baik eksekutif maupun legislatif khususnya berkaitan dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di masa depan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini merupakan refleksi pemikiran penulis yang lahir dari upaya menggali masalah hukum khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pusat terhadap daerah dalam kerangka hukum otonomi daerah pasca reformasi, baik pengawasan penyelenggaraan pemerintahan maupun pengawasan terhadap produk hukum daerah (Perda). Politik hukum otonomi daerah secara dialektis terlihat berubah dari arah kebijakan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya. Jelas terlihat pengaturan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang banyak memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Kemudian muncul gagasan baru bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak lagi menyentuh jantung demokrasi, sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, paradigma desentralistik yang ada dalam UU No 32 Tahun 2004 bergeser ke arah re-sentralistik yang ditandai dengan ditetapkannya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penulis menyadari dalam penelitian ini terdapat beberapa tulisan ilmiah lainnya mempunyai pembahasan yang hampir mirip, yaitu: *pertama*, Ni'matul Huda,⁴ melakukan penelitian terhadap Hubungan Pengawasan Produk Hukum Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada kesimpulannya, Ni'matul Huda mengatakan bahwa pemerintah pusat mempunyai kewenangan melakukan pengawasan atau kontrol terhadap produk hukum daerah, baik produk hukum daerah provinsi, kabupaten maupun kota, sepanjang pengawasan tersebut mempunyai kaitannya dengan atau untuk kepentingan nasional yang objektif. Selain itu, kaitannya dengan legitimasi kewenangan pembatalan/pengujian peraturan daerah, seharusnya tidak diberikan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena kewenangan pengujian peraturan daerah ada pada Mahkamah Agung.

Kedua, Despan Heryansyah,⁵ melakukan penelitian terhadap Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia, namun fokus pembahasannya lebih pada pergeseran kedudukan dan kewenangan gubernur dalam undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada kesimpulannya, baik secara umum maupun berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan gubernur telah

⁴ Disertasi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta 2009.

⁵ Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Di Indonesia; Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah", Tesis pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta 2016.

terjadi pergeseran politik hukum otonomi daerah. Nampak jelas bahwa pergeseran otonomi daerah terjadi terutama terkait dengan kedudukan dan kewenangan gubernur.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Tri Wahyuni tentang Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di NKRI.⁶ Dalam kesimpulannya, perbedaan desentralisasi pemerintahan daerah disebabkan karena perbedaan rejim pemerintahan yang berkuasa. Apabila rejim yang berkuasa lebih sentralistik, maka pelaksanaan otonomi daerah lebih menekankan kepada dekosentrasi dan tugas pembantuan dari pada desentralisasi (kasus dalam UU No 5 Tahun 1974). Sedangkan pada rejim reformasi pelaksanaan otonomi daerah lebih menekankan pada bentuk otonomi yang luas dan nyata.

Kedudukan orisinalitas dalam penelitian ini terdapat pada beberapa konstruksi pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah dalam hukum otonomi daerah yang belum disentil oleh penelitian diatas. Pengawasan pusat terhadap daerah dapat ditinjau dari dua sisi, yakni pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Walaupun ada beberapa bahasan yang mungkin sama, namun secara yuridis masih ada perbedaan. Karena penelitian yang dilakukan oleh Ni'matul Huda dan Tri Wahyuni, memakai variable Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan belum sampai pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena undang-undang tersebut baru ditetapkan pada akhir

⁶ Tesis Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta 2012.

masa sidang DPR tahun 2014. Dengan demikian penulis merasa penelitian yang dilakukan oleh Ni'matul Huda dan Tri Wahyuni belum menyentuh paradigma baru politik hukum otonomi daerah maupun pengawasan pusat terhadap daerah khususnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Selain itu, penelitian Despan Heryansyah membahas tentang pergeseran kedudukan dan kewenangan gubernur dengan memakai variabel UU 23/2014, yang ada kaitannya dengan bahasan yang penulis lakukan mengenai pengawasan produk hukum daerah oleh Gubernur. Dalam UU 23/2014 gubernur mempunyai kewenangan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu dan membatalkan peraturan daerah kabupaten dan kota yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Namun yang diteliti oleh Despan hanya pada batas kewenangan gubernur dalam membatalkan peraturan daerah kabupaten dan kota dan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan fokus penelitian yang penulis lakukan bukan hanya sebatas kewenangan gubernur, namun juga kewenangan Menteri dalam membatalkan peraturan daerah atau evaluasi rancangan Perda tertentu. Selain itu, penulis juga lebih fokus pada pengawasan pusat terhadap daerah pasca reformasi, baik itu melalui bentuk pengawasan represif, pengawasan preventif maupun pengawasan umum.

F. Kerangka Teori

1. Konsepsi Negara Kesatuan

Konsepsi dasar negara demokrasi modern selalu saja menginginkan adanya pemencaran atau pembagian kekuasaan sebagai langkah untuk meminimalisir agar

tidak terjadi pemusatan kekuasaan dalam satu lembaga tertentu. Karena, apabila kekuasaan terpusat di satu tangan atau lembaga, maka potensi penyalahgunaan wewenang tak dapat dihindarkan apalagi kewenangan/kekuasaan tersebut tak dikontrol. Adigium yang cukup terkenal adalah pernyataan yang disampaikan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*.

Secara teoritis, pemencaran atau pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan terdiri atas pembagian secara horozontal dan pembagian secara vertikal. Terminologi pembagian secara horozontol lebih menitik beratkan pada pemencaran kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara yang kedudukannya sejajar dalam sebuah sistem pemerintahan, yang masing-masing lembaga tersebut diberikan tugas dan kewenangan serta berada dalam satu mekanisme *checks and balances*. Lazimnya pembagian kekuasaan secara horozontal diberikan kepada legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan yudikatif sebagai penegakkan undang-undang. Sedangkan pembagian atau pemencaran kekuasaan secara vertikal pada substansinya akan menghasilkan negara kesatuan dan federal.⁷

Menurut Abu Daud Busroh, Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai

⁷ Lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 215.

kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁸

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara negara kesatuan dan negara federal. Pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan dinegara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*).⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebgaiian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.¹⁰

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang merdeka ke dalam, tetapi dengan kedaulatan keluar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan

⁸ Abu Daud Busro, "Ilmu Negara", Dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Cetakan Pertama (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm 2.

⁹ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Cetakan Kesatu (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm 22.

¹⁰ Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), Hlm 282.

penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat dalam konstitusi.¹¹

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan dapat diklasifikasikan menjadi tiga:¹² *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberikan hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hirarkis. Pemerintah daerah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Pengertian negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanya satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah sebagai bagian dari negara. Menurut A.V. Dicey sebagaimana dikutip oleh C.F Strong yang dimaksud dengan negara kesatuan atau unitarisme adalah *the habitual exercise of supreme authority by one control power*. C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai kedaulatan tertinggi ditangan pemerintah pusat. Lebih

¹¹ Mahfud MD, *loc. cit.*

¹² Shahid Javed Burki, et.al., "*Beyond The Centre; Decentralizing The State*", Dikutip dari Lukman Santoso, *Hukum... op. cit.*, hlm 23-24.

lanjut C.F Strong memaparkan bahwa *the essential qualities of unitary state may therefore be said to be:*

1. *The supremacy of the central parliment*
2. *The absence of subsidiary sovereign bodies.*¹³

Dalam *Modern Political Constitutions*,¹⁴ Strong mengatakan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.

C.F. Strong memahami negara kesatuan sebagai bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dalam sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi ada pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun ke daulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena itu konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan

¹³ C.F Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Dikutip oleh Busrizalti, *Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm 39.

¹⁴ C.F Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Terjemah, Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan Kesepuluh (Bandung: Nusa Media, 2015), Hlm 111.

legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.¹⁵

Negara kesatuan berbeda dengan negara serikat dalam beberapa hal tertentu. Rudolf Kranenburg mengemukakan, menurut hukum positif (*Positief Rechtelijk*) ada dua kriteria membedakan negara kesatuan dari negara serikat. *Pertama*, dalam negara kesatuan bagian-bagian negara dalam garis-garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentukan undang-undang pusat. Sedangkan dalam negara bagian suatu negara serikat memiliki *pouvoir constituent*, wewenang membentuk konstitusi sendiri dan wewenang mengatur organisasi sendiri dalam rangka konstitusi federal. *Kedua*, dalam negara kesatuan wewenang membentuk undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan yang umum dan wewenang membentuk undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu, sedangkan dalam negara serikat wewenang membentuk undang-undang adalah pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah diperinci satu persatu dalam konstitusi federal.¹⁶

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat memahami atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut

¹⁵ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan... op. cit.*, Hlm 21-22.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 42.

“wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.¹⁷

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi masalah itu adalah hakikat daripada negara kesatuan. Ni'matul Huda membeberkan alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintahan Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola dan memperjuangkan kepentingan daerahnya.¹⁸

Tetapi ditinjau dari sudut politik terdapat perbedaan prinsipil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht¹⁹ dalam hubungan ini mengemukakan bahwa pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru dicapai itu dapat dilenyapkan. Apabila kemudian ternyata kekuatan-kekuatan tersebut sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi itu dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 21.

¹⁸ *Ibid.*, hlm 21.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm 273-274.

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara berkembang adalah pada akhir 1970-an.²⁰

Dari aspek politik, Parson mendefenisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*” (pembagian dari pusat atau kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara).²¹ Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekosentrasi dan devolusi, merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.²²

Dari pendapat diatas, konsep desentralisasi dapat dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Satu diantara perbedaan mendasar dari dua perspektif ini terletak

²⁰ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah”, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), hlm 60.

²¹ *Ibid.*, hlm 61.

²² Henry Meddick, “Democracy, Decentralization an Development”, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm 61-62.

pada rumusan defenisi desentralisasi itu sendiri. Perspektif desentralisasi politik mendefenisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara perspektif desentralisasi administrasi mendefenisikan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.²³

Perbedaan ini muncul dari pemaknaan terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik berpendapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Berbeda dengan pendapat para ahli hukum Indonesia, seperti RDH Koesoemahatmadja, yang melihat secara harfia bahwa desentralisasi berasal dari panggalan dua suku kata (bahasa latin) yakni *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Dengan demikian, makna secara harfia desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah.²⁴

Ada beberapa alasan kenapa desentralisasi merupakan asas penting dalam sebuah negara. *Pertama*, untuk menciptakan efesiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah. *Ketiga*, untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik. Sedangkan menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih di dasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.²⁵

²³ Syarif Hidayat, "Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Masa Deapan", Dikutip dari Lili Romli., *Potret... op. cit.*, hlm 5-6.

²⁴ Lihat dalam Ni'matul Huda, *Hukum... op. cit.*, hlm 62-64.

²⁵ Lili Romli, *Potret... op. cit.*, hlm 8.

Walaupun dirasa penting dengan adanya desentralisasi, namun dalam organisasi negara tidak berarti meninggalkan asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh sebab itu, otonomi daerah pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan.²⁶

Dalam negara kesatuan, penyelenggaraan desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan disini mengandung arti penetapan strategi, kebijaksanaan dan program, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan dan daerah otonom beserta wewenangnya serta pengembangannya. Perwujudan desentralisasi ditingkat daerah adalah otonomi daerah atau disingkat otonomi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.²⁷ Dengan demikian konsep desentralisasi mempunyai kaitan erat dengan otonomi daerah. Sehingga desentralisasi bisa juga diartikan sebagai penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari panggilan dua suku kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna

²⁶ Ni'matul Huda, *Hukum, ... op. cit.*, hlm 67.

²⁷ Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009), hlm 38.

membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-Perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²⁸

Sudi Fahmi²⁹ dengan menyetir pendapatnya J.H.A. Logemann mengatakan bahwa pembagian kekuasaan atau wewenang (desentralisasi) tidak akan terjadi sekiranya tidak di dahului atau disertai pembentukan daerah otonom selaku pihak yang akan disertai wewenang pemerintahan. Karena itu dalam desentralisasi terkait proses pementukan daerah otonom dan proses penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom tersebut. Sedangkan secara singkat otonomi daerah adalah pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintah pusat. Berkaitan dengan hal itu Ateng Saffudin menyatakan, otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan.

Perjalanan dan perkembangan otonomi daerah, baik substansi maupun arahnya akan senantiasa berubah dari waktu ke waktu. Tergantung dengan bagaimana pandangan politis dan kepentingan dari rezim yang berkuasa terhadap permasalahan daerah. Demikian juga tergantung pada dinamika perkembangan ketatanegaraan, yang pada akhirnya akan menentukan bagaimana pemerintah daerah dikelola dalam rangka pemerintahan lebih luas, yaitu pemerintahan

²⁸ Ni,matul Huda., *Problematika.... op. cit.*, hlm 44.

²⁹ *Ibid.*, hlm 40.

nasional. Otonomi daerah itu adalah untuk rakyat, menciptakan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai bagian dari upaya menciptakan kesejahteraan rakyat di seluruh negeri.³⁰

Memahami otonomi daerah harus senantiasa berorientasi kepada pemahaman umum tentang otonomi itu sendiri, yang dalam perspektif pemerintahan bisa direfleksikan dengan beberapa pemahaman. Samsul Wahidin³¹ membagi perspektif otonomi daerah menjadi dua yaitu, perspektif kewenangan dan perspektif administrasi pemerintahan daerah. Dalam perspektif kewenangan, otonomi daerah itu bermakna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan catatan sebatas mana luasnya, dan seberapa berat kualitasnya, masih belum ada ukuran dan tentunya tidak ada ukuran pasti. Batas-batas itu tergantung dengan situasi, kondisi dan pemahaman yang di dasarkan pada kepentingan pelaksana, yang mempunyai kewenangan untuk itu, sebagai aplikasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang melimpahkan atau memberi kewenangan tersebut.

Dalam perspektif administrasi pemerintahan daerah, otonomi daerah itu bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai satu kebebasan dan kemandirian, namun yang pasti bukanlah sebuah kemerdekaan dalam arti terlepas dari bingkai Negara Kesatuan sebagai induknya. Jadi kebebasan dalam makna yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus

³⁰ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 1-2.

³¹ *Ibid.*, hlm 3.

dipertanggungjawabkan, baik secara internal maupun eksternal. Pertanggungjawaban itu adalah dalam bingkai Negara Kesatuan.³²

Menurut Bagir Manan,³³ hubungan pusat dan daerah dalam otonomi bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila: *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pembangunannya diatur dengan cara tertentu pula. *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 ekonomi.

Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan urusan pelayanan dan kepentingan umum, baik dibidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan.³⁴

Pada dasarnya, otonomi daerah itu mengandung dua sisi yang memerlukan kecermatan yang lebih mendalam. Kerena disinilah dasar elaborasi terhadap

³² *Ibid.*

³³ Bagir Manan, *Menyongsong ... op, cit.*, hlm 37.

³⁴ *Ibid.*

permasalahan otonomi daerah. Pada satu sisi adalah tentang kebebasan mengatur pemerintahan sendiri. Pada sisi lain adalah kandungan tentang pembatasan yang tentunya dilakukan dalam bingkai persatuan dan kesatuan. Untuk itu, bagi daerah kebebasan pengelolaan berbagai potensi di daerah harus secara konkret dapat mewujudkan inisiatif sendiri. Dalam arti untuk mengelola dan mengoptimalkan seluruh potensi yang ada di daerahnya. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan komponen sangat penting dalam kaitannya dengan operasionalisasi otonomi daerah.³⁵

Titik keberangkatan otonomi daerah adalah kondisi yang benar-benar riil, di daerah yang bersangkutan. Maksudnya bahwa otonomi daerah itu secara konkret dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Juga kondisi dan aspek sosiokultural masyarakat setempat. Jadi semuanya atas dasar kenyataan yang konkret, empiris dan sesuai dengan orientasi yang benar-benar ada dan diinginkan oleh rakyat setempat.³⁶

3. Konsep Pengawasan

Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi disatu pihak dan pengawasan dipihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian otonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan

³⁵ Samsul Wahidin, *Hukum... op. cit.*, hlm 5.

³⁶ *Ibid.*

(*toezicht*) merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonom tanpa sistem pengawasan.³⁷

Namun demikian, perlu diketahui, pengertian pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dengan entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang.³⁸

Menurut Muchsan, pada hakikatnya pengawasan merupakan kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini wujud suatu rencana atau *plan*).³⁹ Dalam konteks otonomi daerah atau negara kesatuan, dalam pandangan Sir William O. Hart dan J.F. Gerner, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengancam kesatuan (*unitary*).⁴⁰

Dengan menyetir gagasan Sir William O. Hart dan J.F. Gerner, Ni'matuli Huda memberikan legitimasi teoritis terhadap sistem pengawasan dalam konteks otonomi daerah, dengan berargument bahwa apabila “pengikat” kesatuan ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan

³⁷ Bagir Manan, *Menyongsong ... op. cit.*, hlm 153.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm 38.

⁴⁰ Sir William O. Hart dan J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Dikutip dari Bagair Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm 181.

mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi.⁴¹

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.⁴² Dengan demikian, dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pemerintah pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara tetap terpelihara.⁴³

Ada kekhawatiran akan lepasnya kontrol dan kekuasaan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah tidak perlu ada. Karena bagaimanapun juga pemerintah pusat masih tetap mempunyai posisi dan peran memutuskan kata akhir sesuai prinsip negara kesatuan. Oleh karena itu, otonomi daerah bukanlah dalam arti kemerdekaan yang berdiri sendiri terlepas dari ikatan dengan pemerintah pusat, melainkan otonomi yang mempunyai makna “*kebebasan atas kemandirian*”, yaitu suatu kebebasan yang dapat menjamin kemandirian dalam rangka mengembangkan pembangunan daerah atas dasar otoritas dan keleluasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah.⁴⁴

⁴¹Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm 50.

⁴²*Ibid.*, hlm 51.

⁴³Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Ibid.*

⁴⁴William O Hart (et,al), *Introduction to The Law of Local Government and Administration*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika... Op. Cit.*, hlm 52.

Menurut Bagir Manan, sistem pengawasan 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 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.⁴⁵

Akan tetapi, apabila porsi atau ikatan pengawasan tersebut terlalu kencang, sehingga napas kemandirian daerah berkurang atau hilang, maka pengawasan bukan lagi sisi dari otonomi daerah tetapi menjadi belenggu otonomi. Sendi yang semestinya dipertahankan adalah sendi kedaulatan rakyat dan sendi kemandirian disamping sendi negara berdasarkan atas hukum.⁴⁶

Tujuan utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha repreisif. Dalam paraktik, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Disinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.⁴⁷

⁴⁵ Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 39.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 52-53.

⁴⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, dikutip dari Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 170.

Selain pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan, menurut P. De Haan ada beberapa motif pengawasan, yaitu untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan keuangan, dan pengawasan terhadap kecermatan penyelenggaraan pemerintahan berkenaan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara. Sedangkan menurut Versteden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang di desentralisasikan (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Disamping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.⁴⁸

Secara umum dapat disebutkan bahwa pengawasan merupakan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggorogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah). Pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara

⁴⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Ni matul Huda, *Ibid.*, hlm 172-173.

penyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁴⁹

Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan antara jenis kontrol yang disebut *kontrol internal dan kontrol eksternal*. Suatu kontrol internal berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis, ataupun pengawasannya dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol-kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk "*built-in control*".⁵⁰

Sedangkan suatu kontrol eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Termasuk pula kontrol eksternal ini adalah kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan pihak pemerintah.⁵¹

Apabila ditinjau dari sifat kontrol terhadap objek yang di awasi, maka dapat dibedakan menjadi kontrol segi hukum (*rechmatigheidsconting*) dan kontrol segi kemanfaatan (*dolmatigheidsconting*). Kontrol yang dilakukan oleh badan

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Problematika... op. Cit.*, hlm 57.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 54.

⁵¹ *Ibid.*

peradilan (*judicial control*) pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum, sedangkan suatu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintahan sendiri (*built-in-control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechmatigheidsoetsing*) juga dan bahkan lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan (*dolmatigheidsoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.⁵²

Dengan demikian kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan atau lazimnya dikenal dengan *judicial control* merupakan penilaian terhadap suatu tindakan pemerintah apakah sesuai dengan ketentuan atau legalitas yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan atau tidak. Namun, *judicial control* hanya menyentuh pada asas legalitas-formal yang akan menyampingkan asas kemanfaatan dari tindakan pemerintah, yang secara substansial berisi tindakan responsif dan progresif. Oleh karena itu, disamping adanya kontrol terhadap legalitas tindakan pemerintah (*judicial control*) juga harus ada manifestasi kontrol teknik administratif internal dalam konsep pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Ditinjau dari segi waktu, dalam melaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan terhadap organ atau badan pemerintahan, dapat dibedakan menjadi dua jenis kontrol, yaitu *kontrol a-priori* dan *kontrol a-posteriori*. Dimaksud dengan *kontrol a-priori* adalah suatu pengawasan atau kontroling yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang keputusan, ketetapan dan atau peraturan tersebut dikeluarkan oleh

⁵² Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori... op. cit.*, hlm 171.

pemerintah. Dalam hal ini jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Sedangkan disebut kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat kolektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu bersifat kontrol *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.⁵³

Selain konsep pengawasan yang telah disentil diatas, yakni pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Ada beberapa konsep pengawasan pemerintahan otonom yang lazim di pakai dalam negara kesatuan. Konsep pengawasan yang baku dalam negara kesatuan atau pengawasan terhadap satuan pemerintah otonom dikenal dengan istilah pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dua jenis pengawasan ini dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahanyang berkaitan dengan pengawasan produk hukum daerah maupun tindakan organ atau badan pemerintah tertentu.

Pengawasan preventif (*preventief toezicht*)berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Sedangkan pengawasan represif (*repressief toezicht*) berkaitan dengan pembatalan (*vernietiging*)atau penangguhan (*schorsing*).Bagir Manan membagi pengawasan preventif menjadi dua macam yaitu, *pertama pertimbangan* atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat rendah

⁵³*Ibid.*, hlm 171.

mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif semacam ini dikenal dengan istilah *voortoezicht*. Kedua, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku. Pengawasan preventif semacam ini dikenal dengan istilah *middentoezicht*.⁵⁴

Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi keputusan itu belum mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi peraturan daerah, pengawasan preventif terhadap peraturan daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.⁵⁵

Bagi pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebut secara tegas, sehingga secara tegas pejabat tersebut dapat misalnya tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktik tidaklah mudah untuk menemukan alasan demikian itu. Pejabat yang berwenang memberi atau tidak memberi pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu

⁵⁴ Bagir Manan, *Hubungan... op. cit.*, hlm 108.

⁵⁵ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori... op. cit.*, hlm 174.

bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.⁵⁶

Menurut Bool dan Oppenheim, pengesahan itu hanya diperlukan untuk terjadinya *het onstaan*, untuk menjadi sempurna (*het perfect worden*), tetapi tidak untuk berlangsungnya (*het voorbestaan*) tindakan atau keputusan. Dan bahwa hukum negara menggunakan cara-cara lain untuk meniadakannya, jika yang demikian itu dipandang perlu.⁵⁷ Sedangkan Bagir Manan melihat pengawasan preventif lebih bersifat struktural dan spesifik. Karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan.⁵⁸

Walaupun pranata pengesahan menurut Bool dan Oppenheim merupakan tindakan penyempurnaan (*het perfect worden*) dan bukan untuk berlangsungnya keputusan, Namun Bagir Manan⁵⁹ berargumen bahwa, ada segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan peraturan daerah oleh pejabat atau organ yang berwenang. Segi positif, pengawasan preventif atau pranata pengesahan peraturan daerah menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Konsekuensinya daerah dipaksa selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Sedangkan segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, hlm 174-175.

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan... op. cit.*, hlm 108.

⁵⁹ Lihat Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 154.

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Namun, bukan berarti tidak ada unsur pencegahan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bebas dari kontrol atau pengawasan pejabat yang berwenang. Tentu saja, keadaan ini tetap dikendalikan melalui pengawasan represif.

Dari uraian yang terkonstruksi diatas, perihal pengawasan preventif merupakan urgensi pengawasan atas keputusan dan/atau peraturan daerah sebagai bagian dari pengharmonisasian produk hukum daerah maupun tindakan pemerintahan daerah dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Urgensi ini dimaksudkan untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya kerugian atau hal-hal yang akan membawa instabilitas bagi daerah tersebut. Akan tetapi, aktualisasi pengawasan preventif harus mengkonstruksikan alasan-alasan yang sesuai dengan landasan yuridis (berdasarkan peraturan perundang-undangan) dan sesuai dengan kondisi aktual (kepentingan umum). Sehingga kecenderungan pengesahan atau keberatan yang di dasarkan atas pertimbangan dan tafsiran politik pejabat yang berwenang dapat dihindari.

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi “lebih awal” dari pengawasan represif. Daya campur tangan terhadap daerah juga menjadi lebih besar. Pengawasan preventif mengandung “prasyarat” agar keputusan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Selama prasyarat tidak atau belum terpenuhi keputusan tersebut tidak dapat dijalankan. Dengan demikian, pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibandingkan

dengan pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis atau macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.⁶⁰

Jika, pengawasan preventif lebih menitik beratkan pada pengesahan terhadap suatu produk hukum daerah atau tindakan pemerintahan daerah tertentu, maka pengawasan represif lebih menekankan pada pembatalan atau penangguhan terhadap produk hukum daerah yang di duga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tertentu, yang disebut undang-undang atau peraturan pemerintah, pengawasan represif dijalankan terhadap semua peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah apabila peraturan/keputusan itu dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain itu, dalam pengawasan represif tidak dilakukan dalam jangka waktu yang terbatas, namun dapat dilakukan setiap saat, juga apabila keputusan peraturan daerah itu sudah mulai berlaku, bahkan apabila suatu keputusan sudah selesai dilaksanakan.⁶¹

Hak pembatalan oleh pejabat yang berwenang tidak boleh digunakan sedemikian rupa, sehingga merupakan suatu usaha mencampuri urusan rumah tangga daerah secara berlebihan, sebab hak pembatalan akan merupakan suatu senjata yang ampuh ditangan pejabat tersebut yang dapat mematikan otonomi daerah, untuk memaksa pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya

⁶⁰ Bagir Manan, *Hubungan...op. Cit.*, hlm 91.

⁶¹ Lihat Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 59-60.

mengikuti kehendak penguasaan.⁶² Dengan demikian, agar supaya hak pembatalan pejabat yang berwenang tidak mengekang kemandirian pemerintah daerah (otonomi), kewenangan pembatalan harus ditetapkan secara proposional. Dalam artian bahwa porsi kewenangan pembatalan oleh pejabat tidak bisa berlebihan dan disertai dengan alasan-alasan yuridis dan sosiologis.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Kaitannya dengan penelitian ini, penulis lebih cenderung memakai tipe penelitian *yuridis normatif*, yaitu dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut, konsep, asas serta norma hukum yang berkaitan dengan pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dan otonomi daerah. Pendekatan ini seringkali dikonotasikan dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari literature-literatur, peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya yang mempunyai relevansinya dengan penelitian yang penulis lakukan. Selanjutnya penulis akan mengkaji dan menjelaskan kewenangan pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi.

2. Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menelaah beberapa undang-undang dan regulasi yang ada kaitannya dengan objek kajian yang sedang penulis teliti. Selain itu, penulis juga memakai pendekatan perbandingan (*comparative approach*) untuk melakukan

⁶² Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori... op. cit.*, hlm 176.

perbandingan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang mempunyai kaitannya dengan otonomi daerah pasca reformasi.

3. Objek Penelitian

Yang menjadi objek penelitian ini adalah mencakup norma hukum yang mengatur otonomi daerah dalam undang-undang pemerintah daerah serta regulasi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai relevansi dengan konsep otonomi daerah. Akan tetapi, penulis lebih cenderung membahas kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah dalam hukum otonomi daerah pasca reformasi.

4. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum⁶³ merupakan suatu informasi atau keterangan yang benar mengenai objek penelitian. Mengingat karena tipe yang digunakan adalah penelitian normatif maka ada beberapa bahan hukum yang memperkuat arah penelitian ini, yakni:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas,⁶⁴ yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dalam pengaturan otonomi daerah misalnya, Undang-Undang Dasar 1945, dan undang-undang yang mengatur otonomi daerah, misalnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-

⁶³ Penulis cenderung memakai istilah "Bahan Hukum" karena istilah ini lebih tepat untuk penelitian hukum. beberapa ahli juga berbeda dalam penggunaan istilah terhadap materi tersebut (data dan bahan). Peter Mahmud tidak menggunakan istilah data dalam penelitian hukum, tapi menggunakan istilah "bahan hukum".

⁶⁴ Istilah yang biasa dipakai oleh Peter Mahmud Marzuki.

undang Nomor 23 Tahun 2014 serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai relevansi dengan objek yang penulis teliti.

2) Bahan Hukum Sekunder

Untuk menunjang penelitian ini, maka di perlukan bahan hukum sekunder, diantaranya: risalah amandemen UUD 1945, rislah undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, buku-buku hukum (termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum), jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, serta literature-literatur lain seperti makalah-makalah yang telah di seminarkan.

5. Pengumpulan Bahan Hukum

Begitu isu hukum ditetapkan, peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan yang relevan terhadap isu yang dihadapi. Apabila dalam penelitian peneliti sudah menyebutkan pendekatan perundang-undangan dan perbandingan (*comparative approach*), yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut. Oleh sebab itu, untuk memecahkan sebuah isu hukum yang penulis teliti maka mutlak kiranya penulis mengumpulkan produk hukum yang ada relevansinya dengan studi yang penulis lakukan, misalnya UUD 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

6. Analisa Bahan Hukum

Analisis merupakan kegiatan memilah-milah, menghubungkan-hubungkan, menafsirkan data/bahan yang diperoleh sesuai dengan apa yang direncanakan dalam penelitian. Proses mengornasisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola,

kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan makna-makna tertentu.⁶⁵ Dari bahan hukum yang diperoleh baik primer maupun sekunder akan diolah dan dianalisis secara sistimatis, kemudian direlevansikan dengan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

⁶⁵ M. Samsudin, Slide "Metode Penelitian Hukum", disampaikan pada kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 2015.

BAB II

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDOENSIA

A. Pembagian Daerah Dalam NKRI

UUD 1945 secara tegas mengisyaratkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hal ini telah memberikan konsekuensi terhadap kedaulatan negara, yang sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah dipandang sebagai sub sistem dari negara kesatuan. Dalam artian bahwa pemerintah pusat berhak menetapkan dasar kebijakan atau undang-undang, dan daerah diwajibkan tidak keluar dari kebijakan dasar tersebut saat penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena sesungguhnya pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan kemutlakan konsep yang dianut oleh negara kesatuan.

Dalam negara federal terdapat negara bagian dan masing-masing mempunyai kedaulatan sendiri terlepas dari urusan yang telah ditetapkan menjadi urusan negara federal. Nampaknya sama dengan prinsip negara kesatuan dalam memencarkan kekuasaan secara vertikal. Di negara federal, negara bagian berhak menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan konstitusinya kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan absolut negara federal. Namun, status antara negara kesatuan dan negara federal tetap berbeda. Negara bagian dalam sistem federal memiliki kedaulatan sedangkan pemerintah daerah otonom dalam negara kesatuan kedaulatan sepenuhnya hanya milik pemerintah pusat.

~~Esensi negara kesatuan merupakan segala urusan pemerintahan menjadi~~
tanggungjawab pusat untuk menjalankannya. Akan tetapi, Indonesia tetap

menjamin terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan efisien dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga konsekuensinya menimbulkan hubungan antara pusat dan daerah, baik hubungan kewenangan, keuangan maupun pengawasan.

Sebelum amandemen UUD 1945, pembagian daerah diatur secara tegas dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menekankan bahwa “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Inti Pasal 18 tersebut adalah dalam negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintahan daerah yang dibentuk baik dalam daerah besar maupun daerah kecil harus memperhatikan dua hal, yaitu 1) dasar permusyawaratan dan 2) hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Yang dimaksud dengan memperhatikan dasar musyawarah adalah, pemerintahan daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya ada musyawarah dalam dewan perwakilan rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan harus memperhatikan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa adalah, pemerintah daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Belanda merupakan daerah swapraja yang disebut *zelfbesturende lanschappen* dan kesatuan masyarakat hukum pribumi seperti desa, nagari,

marga, dan lain-lain yang disebut *volks-gemeenschappen* atau *zelfstandigemeenschappen*.¹³¹

Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa, oleh karena Negara Indonesia itu sudah *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah yang dalam lingkungannya bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. oleh karena itu, di daerah pun, pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹³²

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan Pasal 18 UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin adalah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Moh. Yamin, antara lain, mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang diperbarui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.¹³³

¹³¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Grasindo, 2005), hlm 48-49.

¹³² Deddy Supriady Bratakusumah dan dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Keempat (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm 1.

¹³³ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Unang-Undang Dasar 1945*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Pekembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 1.

Pada kesempatan itu pula Moh. Yamin melampirkan satu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹³⁴

Pemikiran Moh. Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI, yang antara lain mengatakan:¹³⁵

“Pemerintahan dalam republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namakan pemerintahan bawahan”

“antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengah. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan disini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru”

“Tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintahan Daerah”.

Dari pengungkapan pendapat lisan maupun tulisan dari Muhammad Yamin ini dapat disimpulkan beberapa hal.¹³⁶

Pertama, tentang rumusan pemerintahan daerah dalam rancangan sementara Undang-Undang Dasar sebagai lampiran pidato tanggal 29 Mei 1945 persis sama dengan rumusan dalam UUD 1945. Bahkan bab dan pasalnya pun (Bab VI, Pasal 18). Ini berarti Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 sepenuhnya mengikuti rancangan yang diusulkan Yamin. Hal ini menunjukkan,

¹³⁴ *Ibid.*, hlm1-2.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm 2.

¹³⁶ Sudi Fahmi, *Konsistensi... op. cit.*, hlm 178-179.

meskipun yamin tidak duduk dalam Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, tetapi rancangan yang dibuatnya mempunyai pengaruh yang cukup kuat dalam perumusan UUD 1945. Pengaruh ini tidak hanya tampak dalam ketentuan tentang pemerintahan daerah, tetapi juga pada ketentuan-ketentuan lain.

Kedua, bahwa pemerintahan daerah itu adalah dalam rangka desentralisasi yang diartikan sebagai pembagian kekuasaan pusat dan daerah. Dengan perkataan lain, pemerintah daerah tidak akan mengandung dekonsentrasi, karena dekonsentrasi hanya mengenai pembagian kekuasaan pusat diantara badan-badan pusat.

Ketiga, bahwa pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*).

Keempat, yamin menghendaki adanya dua susunan pemerintahan daerah yang pemerintahan tengahan yang disebutnya pemerintahan daerah dan pemerintahan bawahan yang terdiri dari desa dan lain-lain kesatuan masyarakat hukum yang sejenis dengan desa. Sayangnya, yamin tidak menjelaskan apakah pemerintahan tengahan itu pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota.

Seperti halnya Yamin, Soepomo juga membicarakan mengenai pemerintahan daerah. dalam rancangan tanggal 4 April 1942 yang disusun bersama Ahmad Subardjo dan Maramis mengenai peraturan tentang Pemerintahan Sementara Indonesia terdapat rumusan (Pasal 7):¹³⁷

“Pembagian yang sekarang dari tanah daerah Indonesia dalam provinsi dan daerah-daerah lain seperti *gemeente-gemeente*, *regenschap-regenschap*, *groepgemeenschap-groepgemeenschap* dan lain-lain persekutuan negeri, ditetapkan, tetapi segala dewan-dewan dari Propinsi, *regenschap*,

¹³⁷ *Ibid.*, hlm 179.

gemeente dan lain-lainnya ditiadakan. Kekuasaan yang menurut peraturan perundang-undangan Hindia Belanda ada dalam tangan dewan-dewan tersebut, diserahkan kepada kepala-kepala Pemerintahan dari daerah-daerah diatas ”

Selanjutnya dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan keterangan:

“tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, dibawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyinya Pasal 16: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Jadi rancangan Undang-Undang dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah yang besar itu ada lagi daerah-daerah yang kecil itu”.

Dari rumusan tersebut tampak rumusan tentang “pemerintahan daerah disusun dalam undang-undang”. Oleh Bagir Manan, rumusan singkat ini tidak dapat diketahui dari mana asalnya. Sebab, dalam penjelasan tanggal 15 juli 1945, Soepomo membacakan rumusan panjang yang praktis diambil dari rumusan Muhammad Yamin. Kalau rumusan singkat ini termasuk berasal dari BPUPKI, dapat disimpulkan bahwa rumusan yang diutarakan Soepomo tanggal 15 Juli 1945, mengalami perubahan dalam rapat-rapat antara 15 Juli 1945 dan seterusnya. Tetapi kemudian mengenai rumusan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945, bahkan sepenuhnya sama dengan rumusan rancangan Muhammad Yamin.¹³⁸

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 181-182.

Kemudian, pada 18 Agustus 1945, Soepomo dihadapan Sidang BPUPKI atas permintaan Soekarno (selaku ketua PPKI), memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam Sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

“Di bawah Pemerintahan Pusat ada Pemerintahan Daerah: tentang Pemerintahan Daerah disini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang, hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti, sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada yang salah paham dalam menghormati adanya daerah....”¹³⁹

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) adalah: *pertama*, keberadaan daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal-asul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.¹⁴⁰ Dari esensi ini sepertinya menimbulkan perspektif yang rasional jika pembagian daerah harus mengingat dasar permusyawaratan dan hak-hak yang bersifat istimewa. Sehingga dengan pemberian wewenang kepada daerah tidak

¹³⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi...* op. cit., hlm 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm 3-4.

dipandang secara simetris. Karena masing-masing daerah mempunyai kekhususan dan keistimewaan tersendiri.

Sebagaimana yang diamankan oleh Pasal 18 UUD 1945, Negara Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian, dibuatlah beberapa undang-undang pemerintahan daerah sebagai derivatif dari Pasal 18 UUD 1945, yakni UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 44 Tahun 1950, UU No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965, dan UU No. 5 Tahun 1974. Diantara undang-undang tersebut juga mengatur mengenai pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pertama, UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU ini merupakan undang-undang yang pertama kali dibentuk oleh Pemerintah Republik Indonesia yang baru merdeka dan langsung mengatur tentang pemerintahan daerah, tetapi undang-undang ini berbeda dengan undang-undang yang lahir berikutnya karena judulnya Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) tidak menyebut secara jelas tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan undang-undang berikutnya adalah menyebutkannya secara tegas sebagai undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴¹

Pembuatan undang-undang ini merupakan tindak lanjut pengejawantahan UUD 1945 dan Maklumat Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Pasal 18 mengamanahkan pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk

¹⁴¹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm 139.

susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang. Sementara Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 menyatakan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) disertai kekuasaan legislatif dan tugasnya sehari-hari dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP). Dengan begitu maksud dibuatnya UU No. 1 Tahun 1945 ini tidak lain adalah untuk mengadakan lembaga legislatif lokal yang bernama KNID, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah memperhatikan asas permusyawaratan dan paralel dengan sistem pemerintahan ditingkat pusat.¹⁴²

Dalam rangka persiapan dan penataan pemerintah Negara Republik Indonesia yang baru merdeka saat itu harus segera dibentuk sistem pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang, tapi karena belum memungkinkan maka sambil melakukan persiapan-persiapan yang diperlukan, pada tanggal 19 Agustus 1945 PPKI untuk sementara waktu menetapkan berbagai hal yang berhubungan dengan pemerintahan daerah. Untuk sementara waktu Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi menjadi 8 (delapan) provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur, dan masing-masing provinsi tersebut antara lain: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil.¹⁴³

Masing-masing provinsi dibagi dalam beberapa keresidenan yang dipimpin oleh seorang Residen, kemudian Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID). Sambil menunggu lebih lanjut kedudukan Kooti dan sebagainya masih diteruskan seperti sekarang. Dan untuk sementara

¹⁴² Soetandyo Wignosubroto, et.al., *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Cetakan Pertama (Jakarta: Institute For Local Development, 2005), hlm 61-62.

¹⁴³ Sirojul Munir, *Hukum... Op.Cit.*, hlm 139-140.

waktu kedudukan Kota (*Gemeente/Stadgemeente*) diteruskan seperti sekarang. Sambil menunggu terbentuknya undang-undang pemerintahan daerah untuk sementara waktu konfigurasi struktur dan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sangat sederhana, yaitu terdiri dari Provinsi, Keresidenan, Kooti (kabupaten) dan Kota ditambah dengan Lembaga KNID. UU No. 1 Tahun 1945 mengatur kedudukan dan kekuasaan KNID, sebagai undang-undang yang pertama di Republik Indonesia yang mengatur tentang desentralisasi. Dalam undang-undang ini menetapkan adanya tiga jenis daerah (Keresidenan, Kabupaten, dan Kota) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945.¹⁴⁴

Kedua, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 1 UU ini mengklasifikasikan daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam dua jenis, yakni daerah otonom (biasa) dan daerah Istimewa. Pengklasifikasian jenis daerah tersebut dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Jadi, ketiga tingkatan daerah ini dapat bersifat istimewa dan otonom (biasa) berdsarkan hak-hak asal-usul yang ada di daerah tersebut. Sedangkan pembentukan suatu daerah otonom maupun istimewa dilakukan dengan undang-undang, dengan menegakkan

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm 140-141.

nama, batas wilayah, tingkatan serta hak dan kewajiban daerah yang bersangkutan.¹⁴⁵

Wilayah hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan wilayah nasional RI dibagi secara hirarkis dan horizontal, yang terdiri atas wilayah nasional sebagai wilayah hukum pemerintah pusat, wilayah-wilayah provinsi sebagai wilayah hukum pemerintahan provinsi, setiap wilayah provinsi dibagi atas wilayah kabupaten/kota besar, dan wilayah kabupaten/kota besar dibagi atas wilayah yang disebut desa, nagari, marga dan lain-lain. Setiap wilayah tersebut otonom atau dalam istilah UU No. 22 Tahun 1948 disebut swatantra (menyelenggarakan pemerintahan sendiri) dan masing-masing disebut Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III. Daerah Tingkat III (Dati III) sama dengan desa (kota kecil), nagari, marga dan lain-lain dalam UU No. 22 Tahun 1948.¹⁴⁶

Ketiga, UU No. 44 Tahun 1950. Pada tanggal 24 Desember 1946 berdirilah Negara Indonesia Timur (NIT) sebagai hasil Konferensi Malino dan Den Pasar, akibat politik *divide te impera*, Pemerintahan Belanda.¹⁴⁷ Untuk menyesuaikan pemerintahan daerah dengan keadaan tersebut, maka Pemerintah NIT menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang termuat dalam Undang-Undang NIT No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia

¹⁴⁵ Lebih jelas Lihat Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

¹⁴⁶ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok.... op. cit.*, hlm 400.

¹⁴⁷ Akan tetapi bulan Mei 1950 tercapailah persetujuan antara Pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Pemerintah Indoensia Proklamasi (Yogyakarta) untuk membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm 43.

Timur. Menurut undang-undang tersebut, Negara Indonesia Timur terbagi atas tiga tingkatan daerah otonom, yaitu Daerah, Daerah Bagian dan Daerah Anak Bagian. Daerah merupakan satuan wilayah otonom tingkat teratas, yang dibawahnya terdapat Daerah Bagian yang selanjutnya dapat tersusun atas Daerah Anak Bagian.

Keempat, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Untuk penataan wilayah dalam pelaksanaan urusan rumah tangga masing-masing daerah otonom mengacu pada Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950, dalam kalimat berbunyi “daerah besar dan kecil berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*)”, kata-kata ini dalam UU No. 1 Tahun 1957 dipergunakan istilah teknis “Daerah Swatantra” yang mempunyai arti sama dengan “Daerah Otonom”. Pemerintahannya disebut “Pemerintahan Daerah Swatantra”. Disamping itu, adapula “Daerah Istimewa” untuk menyebut Daerah Swapraja yang ditetapkan sebagai Daerah Istimewa, dan ada Kotapraja untuk menyebut Daerah Kota yang mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁴⁸

Kaitannya dengan pembagian daerah, Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1957 menegaskan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, yang diklasifikasikan menjadi tiga tingkatan, yaitu Daerah Tingkat I (termasuk Kotapraja Jakarta Raya), Daerah Tingkat II (termasuk Kotapraja), dan Daerah Tingkat III.

¹⁴⁸ Sirojul Munir, *Hukum... op. cit.*, hlm 160.

Dasar pikiran yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1957 adalah seluruh wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Swatantra dalam tiga tingkatan, namun perlu disadari bahwa membentuk daerah Swatantra Tingkat III, tidak gampang kerana situasi politik dan perkembangan masyarakat saat itu yang memang memungkinkan dibentuknya daerah Swatantra Tingkat III, dan yang diprioritaskan pembentukannya adalah daerah Swatantra Tingkat I dan II. Dan selama berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, daerah Swatantra tingkat III memang tidak pernah dibentuk.¹⁴⁹

Kelima, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Setelah berlakunya UUD UUD 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem demokrasi berubah dengan jargon demokrasi terpimpin. Dampak langsungnya terhadap otonomi daerah adalah diberlakukannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960.¹⁵⁰ Dalam pembagian wilayah Negara RI perlu dikemukakan bahwa kedua Penetapan Presiden tersebut tidak mengatur tentang pembagian daerah. Oleh karena ketentuan tentang pembagian wilayah Negara Republik Indonesia menjadi daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) serta tingkat-tingkat dari pada daerah tersebut masih mengacu pada ketentuan UU No. 1 Tahun 1957. Hanya namanya saja yang mengalami perubahan yaitu kalau dalam UU No. 1 Tahun 1957 disebut "Daerah Swatantra", sedangkan dalam Penpres

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm160-161.

¹⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok... op. cit.*, hlm 403.

No. 6 Tahun 1959¹⁵¹ menyebutnya dengan istilah “Daerah”, sedangkan pemerintahannya disebut “Pemerintah Daerah”.¹⁵²

Lebih jelasnya dapat dikemukakan bahwa pada saat diberlakukannya kedua Penpres itu pemerintahan pamong praja atau pemerintahan umum pusat di daerah terdapat lima tingkat pemerintahan, yaitu tingkat Provinsi, Keresidenan, Kabupaten, Kewedanan dan Kecamatan. Tidak dengan semula tingkat pemerintahan pamong praja tersebut dibentuk daerah otonom, hanya pada tingkat-tingkat tertentu saja. Misalnya di Jawa hanya pada tingkat provinsi dibentuk daerah otonom tingkat I dan pada tingkat kabupaten dibentuk daerah otonom tingkat II, demikian menurut dasar pikiran UU No. 1 Tahun 1957, tetapi pelaksanaannya diluar Jawa terjadi penyimpangan yaitu, dibentuknya daerah otonom tingkat I pada tingkat Keresidenan dan daerah otonom tingkat II pada tingkat Kewedanan, di beberapa daerah. Oleh karena itu, baik Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 maupun Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tidak mengatur tentang tingkat-tingkat pemerintahan pamong praja pada daerah-daerah yang belum dibentuk daerah otonomnya, maka pemerintahan pamong praja pada tingkat-tingkat tersebut masih tetap ada dan berjalan terus seperti semula. Di Jawa yaitu Keresidenan, Kewedanan dan Kecamatan.¹⁵³

Keenam, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini membagi wilayah negara dalam tingkatan daerah-

¹⁵¹ Kemudian disempurnakan juga dengan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960.

¹⁵² Sirojul Munir, *Hukum...op. cit.*, hlm 174.

¹⁵³ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Dikutip dari Sirojul Munir, *Ibid.*, hlm 175.

daerah otonom¹⁵⁴ yang terdiri atas: provinsi atau kotapraja sebagai Dati I, kabupaten atau kotamadya sebagai Dati II, dan kecamatan atau kotapraja sebagai Dati III. Menurut Amran Muslimin, Undang-Undang ini memberi peluang bagi terciptanya tiga tingkatan daerah otonom yang biasa dimana desa atau Masyarakat Hukum Adat akan menjadi Daerah Tingkat III (Dati III). Penamaan daerah otonom secara konseptual tidak berbeda dengan nama dan tingkat daerah otonom dalam UU No. 22 Tahun 1948. Oleh karena itu, Daerah Tingkat III (Dati III) dalam UU No. 18 Tahun 1965 atau disebut kecamatan persis desa dalam UU No. 22 Tahun 1948. Dalam rangka mempercepat pembentukan Daerah Tingkat III (Dati III) tersebut, maka diberlakukan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Menurut UU ini semua desa yang sudah ada akan dijadikan desapraja. Agar desapraja-desapraja memenuhi syarat sebagai Dati III, maka desapraja-desapraja yang kecil akan digabungkan. Jadi dalam Dati III akan terdapat beberapa desapraja.¹⁵⁵

Dalam rangka membagi habis wilayah Indonesia¹⁵⁶ dalam daerah-daerah besar dan kecil, undang-undang ini menentukan hanya ada tiga tingkatan daerah, yaitu daerah tingkat I, daerah tingkat II dan daerah tingkat III. Semuanya mempunyai bentuk-bentuk susunan pemerintahan berdasarkan undang-undang ini. Oleh karena tingkat III yang terendah itu nantinya akan menggantikan semua masyarakat hukum, maka sejak semula dalam pembentukan tingkat III itu sudah harus diperhitungkan unsur-unsur keaslian yang terdapat dibagian-bagian wilayah Indonesia baik dalam bentuk kehidupan gotong royong maupun dalam

¹⁵⁴ Lihat Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok, ... op. cit.*, hlm 405-406.

¹⁵⁶ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

pemerintahan serta dalam bidang kebudayaan, sehingga dapat dikembangkan untuk menyempurnakan kepribadian nasional dari NKRI.¹⁵⁷

Ketujuh, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah wilayah NKRI telah dibagi dalam wilayah administratif dan daerah otonom. Wilayah administratif dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dan wilayah administratif dibagi dalam wilayah provinsi dan ibu kota negara. Wilayah-wilayah provinsi dibagi dalam wilayah-wilayah Kabupaten dan Kota Madya, wilayah Kabupaten dan Kota Madya dibagi dalam wilayah-wilayah Kecamatan. Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹⁵⁸ Disamping itu pula, dibentuk daerah-daerah otonom yaitu daerah yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.¹⁵⁹

Untuk pelaksanaan asas desentralisasi tersebut dibentuk atau disusun daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II. Hal ini jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sebelumnya terdapat perbedaan seperti UU No. 18 Tahun 1965, UU No. Tahun 1957 dan UU No. 22 Tahun 1948, yaitu memerintahkan pembentukan daerah tingkat III. Walaupun dalam kenyataannya tidak pernah dapat dibentuk. Sedangkan dalam UU No. 5 tahun 1974 hanya memerintahkan terbentuknya daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II. Untuk tindak lanjutnya

¹⁵⁷ Sirojul Munir, *Hukum...op. cit.*, hlm 208.

¹⁵⁸ Lihat Pasal 72 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan DI Daerah.

¹⁵⁹ Sirojul Munir, *Hukum...op. cit.*, hlm 233.

pembentukan wilayah: kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luar daerah, pertanian, dan keamanan nasional dan syarat-syarat lain memungkinkan daerah otonom melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, merupakan syarat-syarat utama yang dijadikan pertimbangan dalam pembentukan daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II.¹⁶⁰

Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998 yang juga ditandai terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali dengan penuh janji dan optimisme. Untuk merespon aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi, maka atas inisiatif Pemerintah telah disahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶¹

Konsep pembagian daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengklasifikasikan daerah dalam dua tingkatan, yakni Daerah Otonom yang meliputi Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, dan Wilayah Administratif yang eksistensinya berada pada Daerah Provinsi.¹⁶² Dengan demikian, daerah provinsi selain berkedudukan sebagai daerah yang bersifat otonom juga berkedudukan sebagai Wilayah Administratif. Pasal 4 UU No. 22 Tahun 1999 lebih mempertegas lagi dengan menyebutkan: “dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm 233-234.

¹⁶¹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm 790.

¹⁶² Lihat Pasal 2 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat”.

Berdasarkan pembagian wilayah negara, maka UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh kepada daerah kabupaten dan daerah kota. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 daerah kabupaten dan daerah kota sebagai daerah otonom memiliki kewenangan yang luas untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut aspirasi rakyat. Sedangkan provinsi daerah tingkat I menurut UU No. 5 Tahun 1974 memiliki hubungan atasan bawahan dengan kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, tetapi dalam UU No. 22 tahun 1999 dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administratif yang melaksanakan tugas/kewenangan pemerintah pusat. Perlu diperhatikan bahwa dalam undang-undang ini daerah provinsi bukan merupakan pemerintahan atasan dari daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan demikian, daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan hirarkis.¹⁶³

Dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 diharapkan oleh masyarakat akan membawa perubahan dalam rangka perbaikan dan peningkatan kesejahteraan. Akan tetapi harapan tersebut tidak terwujud sehingga muncul keinginan untuk melakukan perubahan atau revisi UU No. 22 Tahun 1999. Keinginan revisi ini tidak hanya muncul karena kurang diperhatikannya aspirasi dan keinginan masyarakat melainkan dalam rangka menyesuaikan dengan sistem

¹⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkis satu sama lain”. Lihat juga Sirojul Munir, *Hukum...*, *op. cit.*, hlm 263.

ketatanegaraan Indonesia¹⁶⁴ yang telah mengalami perubahan karena adanya amandemen atau Perubahan Kedua UUD 1945. Perubahan tersebut berkaitan dengan pembagian daerah dalam wilayah NKRI dan pemerintahan daerah.

Perubahan Kedua UUD 1945 telah melahirkan gagasan baru tentang pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah. Karena secara struktur dan substansi terjadi pergeseran yang cukup signifikan. Sebelumnya, dalam UUD 1945 yang asli (sebelum amandemen) legitimasi konstitusional pemerintah daerah hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 18. Namun, setelah amandemen, sumber konstitusional pemerintah daerah mengacu pada Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B. Perubahan tersebut dipandang sebagai respon atas dinamika pemerintahan daerah yang kian mencari format idealitas sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Legitimasi konstitusional pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pasca amandemen dapat ditelusuri dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Redaksi “dibagi atas” menunjukkan adanya pembagian dan susunan daerah-daerah dalam NKRI.

Substansi pembagian daerah dalam NKRI yang termanifestasi dalam Pasal 18 ayat (1) lebih memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm 187-188.

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25 mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁵ Konsep pembagian kekuasaan (*division of powers*) disini bersifat vertikal dan hirarkis, dan terkait erat dengan kritik-kritik yang muncul sebagai akibat dari perumusan UU No. 22 Tahun 1999 yang menentukan bahwa pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota yang sebelumnya bersifat horizontal. Sebagai akibat penerapan pengertian hubungan yang bersifat horizontal itu, timbul banyak efek samping di daerah-daerah, sehingga ketika Perubahan Kedua UUD 1945, kelemahan tersebut mempengaruhi pilihan kata “dibagi” sebagaimana tersebut di atas dimaksudkan untuk mengembalikan lagi pola hubungan dimaksud menjadi vertikal kembali.¹⁶⁶

Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.¹⁶⁷

Selain itu, ketentuan Pasal 18A UUD 1945¹⁶⁸ secara hermeneutik memberikan deskriptif bahwa negara Indonesia mempertegas sekaligus

¹⁶⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi... op. cit.*, hlm 13

¹⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok... op. cit.*, hlm 428.

¹⁶⁷ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum... op. cit.*, hlm 49.

¹⁶⁸ Pasal 18A ayat (1) menyebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten, dan kota,

mengkonstruksikan hubungan hirarkis-vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota, yang sebelumnya tidak diatur secara eksplisit dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, sifat non-hirarkis dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah dikoreksi oleh Pasal 18A.

Pembagian wilayah dalam NKRI sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen tersebut, kemudian diderivasikan lebih lanjut dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dalam hal pengaturan mengenai pembagian wilayah materi UU No. 32 Tahun 2004 ini dapat dikatakan sama dengan UU No. 22 Tahun 1999. Akan tetapi, hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota diatur tidak lagi seperti yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 ini, gubernur dan bupati/walikota tidak memiliki hubungan hirarkis satu dengan yang lain, sedangkan menurut versi UU No. 32 Tahun 2004 sebaliknya.¹⁶⁹

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi

diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Sedangkan ayat (2) menyebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

¹⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...op. cit.*, hlm 409-410.

kewenangan Pemerintah diluar dari urusan pemerintahan absolut¹⁷⁰ dalam penyelenggaraannya dapat didelegasikan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas pembantuan.

Jika mencermati Pasal 10 ayat (2) dan ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 diatas, maka dapat dikatakan bahwa pembagian daerah dalam NKRI mengkonstruksikan daerah yang bersifat otonom dan bersifat administratif. Dalam artian bahwa dengan prinsip otonom, pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Disamping itu, daerah provinsi dijadikan sebagai wilayah administratif yang sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dalam perkembangannya, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah bahkan dengan alasan efesiensi dan evektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, perlu dilakukan pembaharuan hukum pemerintahan daerah, sehingga berdasarkan pertimbangan sosiologis tersebut kemudian ditetapkanlah UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁰ Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, yakni meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fisikal nasional; dan (f) agama.

Konsepsi pembagian wilayah dalam NKRI menurut UU No. 23 Tahun 2014 persis sama atau masih mengikuti materi yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004. Akan tetapi, dalam hal pengaturan pembagian daerah tidak hanya dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota, namun daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom juga dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Disamping itu, Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan status daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonomi juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja gubernur, bupati dan walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi untuk gubernur dan di wilayah kabupaten/kota untuk bupati/walikota.

Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam penyelenggaraannya urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota yang meliputi:¹⁷¹

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemerintahan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai peraturan perundang-undangan;

¹⁷¹ Lihat Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggungjawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Selain itu, asas otonomi yang semula menurut UU No. 32 Tahun 2004 dijadikan sebagai asas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kini UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi mengatur ketentuan demikian. UU No. 23 Tahun 2014 tidak menyebutkan sama sekali asas otonomi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam Pasal 5 ayat (4) hanya menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Kalau diperhatikan secara mendalam, hilangnya semangat otonomi karena sesungguhnya filosofis penyelenggaraan pemerintahan daerah (asas otonomi) yang sebelumnya menjadi tuntutan masyarakat tereliminasi dari pengaturan pemerintahan daerah yang baru, hingga pada akhirnya berkonsekuensi pada asas penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa ...*daerah berwenang mengatur dan mengurus* sendiri urusan pemerintahan berdasarkan *asas otonomi* dan tugas pembantuan. Dari ketentuan demikian berarti daerah mempunyai independensi “rumah tangga” sekaligus memegang kekuasaan “rumah tangga” untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Namun, dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah *dilaksanakan* berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan, sehingga aspek *mengatur dan mengurus* sendiri urusan pemerintahan bergeser menjadi *dilaksanakan* urusan pemerintahan.

Hal ini telah memberikan indikasi bahwa prinsip dan semangat otonomi daerah hilang dari asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota hanya sekedar menjalankan urusan pemerintahan, bukan lagi sebagai unit pemerintahan daerah yang bersifat otonom. Hal ini secara normatif berkontradiksi dengan semangat UUD 1945. Dalam Pasal 18 ayat (5) jelas menekankan bahwa pemerintahan daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan *asas otonomi* dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan kota, Pasal 18 ayat (2) mengisyaratkan “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Istilah “mengatur dan mengurus sendiri...” dalam ketentuan

Pasal 18 ayat (2) mengindikasikan adanya otonomi bagi daerah-daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota. Dimana secara etimologi “otonomi” berasal dari perkataan “*auto*” dan “*nomos*”. *Auto* berarti sendiri sedangkan *nomos* dapat diartikan mengatur.¹⁷² Dengan demikian, secara terminologi otonomi dapat dimaknai sebagai mengatur atau mengurus rumah tangganya sendiri.

B. Macam-Macam Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang banyak diperbincangkan oleh para pakar ketatanegaraan karena dalam praktek penyelenggaraan negara sering terjadi tarik menarik kepentingan (*Spanning of Interest*) diantara keduanya. Karena kelaziman yang terjadi dalam negara yang berbentuk kesatuan, pemegang otoritas pemerintahan berada pada pemerintah pusat. Kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas, sebagai karakter negara kesatuan yang sentralistik dan berbanding terbalik jika dikaitkan dengan negara yang berbentuk federal dimana negara-negara bagian relatif lebih banyak memiliki ruang gerak leluasa untuk mengelola kekuasaannya, sebab kekuasaan negara terdesentralisasi pada negara-negara bagian. Hal ini merupakan bentuk/karakter dari negara federal yang desentralistik dan lebih demokratis.¹⁷³

Untuk mengantisipasi kekhawatiran yang berkembang selama ini, maka salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah pemikiran daerah otonom sebagai alternatif yang merupakan sub sistem dalam negara yang berbentuk kesatuan. Ditinjau dari

¹⁷² Lihat Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok...op. cit.*, hlm 424

¹⁷³ Sirojul Munir, *Hukum...op. cit.*, hlm 111.

struktur ketatanegaraan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Dalam dimensi lokal nasional, politik ketatanegaraan tidak hanya mengenal satu bentuk politik pemerintahan atau desentralisasi semata, tetapi juga menyangkut aspek-aspek kewilayahan yang merupakan implementasi dari tugas umum pemerintahan. Sehubungan dengan pelaksanaan pemerintahan umum dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, harus ada keseimbangan pemahaman, seberapa jauh dekonsentrasi itu dapat dilaksanakan dan sampai batas mana desentralisasi itu tidak dirugikan. Dengan kata lain, bagaimana mencari keseimbangan antara asas desentralisasi dengan dekonsentrasi untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan masyarakat.¹⁷⁴

Pembahasan mengenai hubungan antara pusat dan daerah terdapat pada negara dengan susunan desentralistik. Susunan organisasi negara yang bercorak desentralistik serta mempergunakan desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dapat dijumpai pada negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal. Persoalan hubungan antara pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang diakui sebagai urusan daerah bersangkutan.¹⁷⁵

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm 112-113.

¹⁷⁵ Bagir Manan, *Hubungan...op. cit.*, hlm 16.

Menurut Bagir Manan, paling kurang ada tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah, diantaranya:¹⁷⁶

Pertama, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. Pada prinsipnya, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial bukan merupakan hubungan antar dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing berdiri sendiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri, namun merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan dekonsentrasi teritorial adalah delegasi atau mandat.

Kedua, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. Otonomi teritorial merupakan konsep yang ada dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya.

Ketiga, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Mengenai hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beraneka ragam. Hubungan antara satuan federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggaraan administrasi negara. Hubungan itu meliputi juga di bidang kekausaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.

¹⁷⁶ Bagir Manan, *Menyongsong...op. cit.*, hlm 33-35.

Bagaimana cara menentukan pembagian kekuasaan untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan kecenderungan-kecenderungan yang ditempuh dalam pelaksanaannya, merupakan sumber pokok persoalan hubungan pusat dan daerah. Hubungan antara pusat dan daerah dengan negara kesatuan dengan satuan otonomi lebih luas dari sekedar praktik memusat (*centrifetal*) akibat perkembangan-perkembangan tertentu. Selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan pusat dan daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan di daerah.¹⁷⁷

1. Hubungan Kewenangan

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak berifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal.¹⁷⁸

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm 36.

¹⁷⁸ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wigno Subroto, et.al., *Pasang...op. cit.*, hlm 199.

tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *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.¹⁷⁹

Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Disamping itu, luasnya urusan pemerintahan juga akan menjadi sumber masalah bagi otonomi. Beban daerah menjadi begitu berat, sehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Bagir Manan, *Menyongsong...op. cit.*, hlm 37.

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm 39.

Menurut Faujan, dalam negara kesatuan paling tidak terdapat tiga model hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yaitu:

- a. Model otonomi relatif, model ini memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah, dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas negara bangsa. Penekanannya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah dalam kerangka kerja kekuasaan dan kewajiban yang telah ditentukan. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah oleh karenanya ditentukan oleh perundang-undangan. Dalam model otonomi relatif pemerintah daerah dapat membuat kebijakan yang dibagi dengan pemerintah pusat atau yang berada dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.
- b. Model agensi, ini adalah model pemerintahan daerah yang dilihat terutama sebagai agen pelaksana kebijakan pemerintah pusat. Hal ini diyakini melalui spesifikasi yang terperinci dalam peraturan, perkembangan peraturan dan pengawasan.
- c. Model interaksi, dalam model ini sulit ditentukan ruang lingkup kegiatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena mereka terlibat dalam pola hubungan yang rumit, yang penekanannya ada pada pengaruh yang menguntungkan saja.¹⁸¹

¹⁸¹ Muhammad Faujan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*. Dikutip dari Indah, "Hubungan Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Hukum Rechtsidee*, Edisi No. 2 Vol.9.,(2014), hlm 144.

Seiring dengan prinsip otonomi daerah, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.¹⁸²

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa hubungan wewenang anantara pusat dan daerah senantiasa tercermin dalam bentuk pembagian urusan pemerintahan. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat berhak menentukan atau mengatur pola hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun, dalam penentuan urusan atau wewenangtersebut harus mempertimbangkan asas penyelenggaraan pemerintahan dan aspirasi masyarakat yang berkembang sebelum peraturan tentang pola kewenangan pusat dan daerah tersebut dirumuskan.

Pola hubungan wewenang pusat dan daerahdalam NKRI selalu berkembang seiring dengan adanya dialektika pengaturan dan konfigurasi politik pemerintahan daerah maupun hubungan pusat dan daerah. Euforia reformasi dan demokrasi yang berkembang saat pemerintahan orde baru tumbang pada 1998 telah membawa harapan baru bahwa penyelenggaraan

¹⁸² *Ibid.*, hlm 145.

pemerintahan daerah yang berasaskan pada otonomi luas dan nyata merupakan instrumen peningkatan kesejahteraan dan pembangunan daerah. Dengan demikian, untuk menerjemahkan segala tuntutan tersebut ditetapkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai ketentuan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip ini secara tidak langsung memberikan konsekuensi terhadap munculnya kewenangan pemerintahan daerah. Karena pada dasarnya, desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya. Selain kewenangan yang diserahkan kepada daerah, gubernur juga dilimpahkan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 lebih memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Bahkan secara tegas, UU No. 22 Tahun 1999 mendikotomikan hubungan pusat dan daerah maupun antar daerah dengan menentukan pola hubungan yang bersifat non-hirarkis. Artinya bahwa, pemerintah pusat dan daerah maupun antar daerah masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkis satu sama lain (Pasal 4 ayat (2)).

Undang-undang ini¹⁸³ menetapkan bahwa pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, serta kewenangan bidang lain. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

selain itu, dalam pembagian daerah, UU No. 22 tahun 1999 mengklasifikasikan daerah menjadi dua, yaitu daerah yang bersifat otonomi dan daerah yang bersifat administratif. Daerah yang bersifat otonomi ditempatkan pada tingkat provinsi, kabupaten dan kota, sedangkan untuk daerah yang bersifat administratif belaka ditempatkan pada tingkatan provinsi. Dengan demikian, status daerah provinsi disamping sebagai daerah otonom juga sebagai daerah yang bersifat administratif.

Konsekuensi pembentukan daerah administratif pada tingkat provinsi telah memberikankewenangan kepada gubernur yang bertindak sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan dibidang pemerintahan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Selain itu, pemerintah pusat juga

¹⁸³ Lihat Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan.

UU No. 22 Tahun 1999 menspesifikasi kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota pada bidang pemerintahan yang bersifat wajib. Kewenangan wajib tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 adalah: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Istilah “kewenangan daerah” yang dipakai oleh UU No. 22 tahun 1999 kemudian melalui UU No. 32 tahun 2004 diganti dengan istilah “urusan pemerintahan”. Menurut Anthon Raharusun,¹⁸⁴ argumen istilah kewenangan mempunyai konotasi diskresi yang lebih luas. Dengan adanya kewenangan berarti daerah mempunyai otoritas dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi atas urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Dengan kata lain, daerah mempunyai diskresi yang luas untuk mengoperasionalkan urusan pemerintahan tersebut.

Sebenarnya penggunaan istilah “urusan pemerintahan” jauh sebelumnya telah dipakai oleh UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 mengembalikan pengertian istilah “kewenangan daerah” yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 ke pengertian yang dimaksud oleh UU No. 5 tahun 1974. Dengan kata lain, istilah urusan pemerintahan yang dipakai oleh UU

¹⁸⁴ Lihat Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2014), hlm 197.

No. 32 Tahun 2004 merupakan bagiandari upaya untuk mengembalikan kedudukan daerah dengan diberikan kewenangan sebatas melaksanakan urusan pemerintahan.

Hal yang melatar belakangi pemikiran tersebut adalah akibat praktik dimasa lalu (UU No. 5 Tahun 1974) yang memposisikan daerah lebih sebagai alat dari pusat dalam melaksanakan program pusat di daerah. Isi otonomi dimasa lalu untuk kabupaten/kota sangatlah terbatas yaitu berkisar antara 7 sampai dengan 9 urusan yang diserahkan secara seragam (simentris) dalam satu provinsi. Keseragaman tersebut tanpa memperhatikan potensi riil dari daerah yang bersangkutan. Terlebih lagi, dari urusan yang telah diserahkan tersebut, sebagian besar masih ditangani oleh pusat ataupun pemerintahan daerah provinsi.¹⁸⁵

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diantaranya

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm 197.

(a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (g) agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah atau antar daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang dibagi berdasarkan kriteria tersebut diklasifikasikan menjadi dua, yaitu urusan wajib dan urusan bersifat pilihan.¹⁸⁶

Ketika diberlakukan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,¹⁸⁷ urusan pemerintahan diatur secara rinci dengan mengklasifikasikan menjadi tiga bagian, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan

¹⁸⁶ Lihat Pasal 11 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁷ Telah dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁸⁸

Pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam perspektif UU No. 23 Tahun 2014 dapat dikatakan sangat terbatas. Karena sesungguhnya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah hanyalah urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan disisi lain ada urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, misalnya urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum, walaupun urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan yang melekat pada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004, yang dalam pembagian urusan pemerintahan menentukan bidang urusan untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota secara rinci.

Kaitannya dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota, dalam penyelenggaraannya didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Untuk urusan pemerintahan konkuren

¹⁸⁸ Lihat Pasal 9 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dalam penyelenggaraannya bukan hanya dilaksanakan oleh Instansi Vertikal dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, namun dapat juga diselenggarakan dengan cara menugasi kepada daerah berdasarkan asas pembantuan.

2. Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah di manapun di pandang sangat menentukan kemandirian otonomi daerah. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang “dimiliki” daerah dibandingkan dengan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah “perimbangan keuangan”. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.¹⁸⁹

Dalam ruang lingkup Indonesia, hubungan antara pusat dan daerah tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 yang dibingkai dalam hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang kemudian direalisasikan dalam pembagian urusan pemerintahan.¹⁹⁰ Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi keuangan daerah, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber

¹⁸⁹ Bagir Manan, *Menyeongsong... op. cit.*, hlm 40.

¹⁹⁰ Poni Sukaesih Kurniati, “Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Di Indonesia Pada Era Reformasi”, *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Edisi No. 1 Vol.3, (2013), hlm 5.

keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.¹⁹¹

Implikasi dari hubungan ini terjadilah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, perimbangan keuangan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik pusat maupun daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan sebuah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, efisien, dalam rangka pendanaan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, kebutuhan daerah, serta besaran-besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹⁹²

Suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai beberapa luas kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan pemerintahan daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada

¹⁹¹ Lihat Point 7 Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) kemudian dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

¹⁹² Poni Sukaesih Kurniati, *Hubungan...op. cit.*, hlm 5.

empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:¹⁹³

1. Sistem tersebut harus memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat yang secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah.
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Pasca reformasi, pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah dibingkai dalam UU No. 22 Tahun 1999 kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan secara spesifik diatur juga dalam UU No. 25 Tahun 1999 kemudian direvisi melalui UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

¹⁹³ Mahfud Sidik, "Hubungan Keuangan Pusat-Daerah", dikutip dari Ni'matul Huda, *Otonomi...op. cit.*, hlm 102-103.

Daerah. Pembentukan undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memberikan dukungan pendanaan terhadap berbagai kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah, baik itu berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi maupun asas pembantuan.

Perubahan signifikan dalam bidang keuangan adalah diperkenalkannya konsep hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini membawa perubahan besar karena selama beberapa dasawarsa yang berlaku adalah praktik hubungan keuangan antara pusat dan daerah, dengan mengesampingkan adanya perimbangan dimaksud.¹⁹⁴

Di dalam Undang-Undang keuangan negara terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan di daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintahan daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.¹⁹⁵

Sedangkan dalam Pasal 15 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, meliputi:

¹⁹⁴ Anthon Raharusun, *Desentralisasi...op. cit.*, hlm 203.

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm 114.

1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan;
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Sedangkan hubungan dalam bidang keuangan khususnya antara pemerintahan daerah, meliputi:

1. Bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggungan bersama;
3. Pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah; dan
4. Pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Hubungan dalam bidang keuangan merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah di bidang fiskal daerah agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terlaksana secara optimal dengan pemberian sumber-sumber keuangan daerah yang cukup dengan tetap mengacu kepada undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan daerah.¹⁹⁶

3. Hubungan Pengawasan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa disertai dengan pengawasan merupakan hal yang sangat membahayakan konsep negara kesatuan. Secara general, biasanya sasaran pengawasan ditujukan untuk memelihara dan menjaga konsistensi pelaksanaan urusan pemerintahan agar sesuai dengan norma, standar atau ketentuan yang telah ditetapkan dalam

¹⁹⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi...op. cit.*, hlm 226-227.

peraturan perundang-undangan, agar kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat tetap konsisten pada garis batas kekuasaan dan wewenang.

Sistem pengawasan 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 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 daerah makin terbatas otonomi. Begitu juga sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dalam satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun dengan berlebihan.¹⁹⁷

Pengawasan pusat terhadap daerah merupakan bagian dari dimensi pengontrolan oleh atasan pemerintahan untuk menjamin konsistensi tindakan pemerintahan daerah dengan ketentuan-ketentuan yang menjadi norma dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Jika mencermati berbagai pengaturan yang mengatur tentang pengawasan pusat terhadap daerah, maka terdapat beragam konsep yang telah diimplementasikan tergantung dinamika

¹⁹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong...op. cit.*, hlm 39.

politik yang berkembang atau kebijakan pemerintah pusat dalam membangun sistem pengawasan itu sendiri.

Perkembangan tersebut dapat dilihat dari beberapa pengaturan yang selalu saja berubah dari waktu ke waktu. Pasca reformasi, pengawasan pusat terhadap daerah dintegrasikan dalam UU No. 22 Tahun 1999, kemudian dirubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya, UU No. 32 Tahun 2004 mengalami banyak kelemahan sehingga dipandang perlu untuk dirubah kembali sebagai upaya pencarian konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih ideal. Dengan demikian, ditetapkanlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 mengeiminasikan konsep pengawasan preventif yang pernah diterapkan melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Di Daerah. UU No. 5 Tahun 1974 menyebutkan secara eksplisit mengenai sistem pengawasan pusat terhadap daerah, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Dalam rangka pengawasan preventif, Pasal 68 UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Sedangkan dalam rangka pengawasan represif, Pasal 70 UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atas, dapat ditangguhkan

keberlakuannya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Jika dalam implementatifnya, gubernur sebagai kepala daerah tidak menagguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang diduga bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atas, penangguhan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri.

Kaitannya dengan pengawasan pusat terhadap daerah, UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengandalkan pengawasan represif sebagai upaya untuk melakukan pengontrolan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini bukan tidak dengan alasan, karena dalam Penjelasan Umum Angka 10 menyatakan bahwa, pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Apabila Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundangan lainnya, maka dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Daerah yang tidak dapat menerima

keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.¹⁹⁸

Ketika UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, konsep pengawasan pusat terhadap daerah sedikit mengalami perubahan walaupun tidak terlalu signifikan. Namun, jika di cermati secara mendalam, UU No. 32 Tahun 2004 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai sistem pengawasan tertentu seperti dalam perbincangan dinamika dan kajian teori hukum yang selama ini berkembang. Namun, sketsa pengawasan dapat dirujuk pada Penjelasan Umum Angka 9 UU No. 32 Tahun 2004, dengan simplikatif memmanifestasikan dua model pengawasan, yakni sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur untuk Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termasuk dalam angka I, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan

¹⁹⁸ Lihat Pasal 112, Pasal 113 dan Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengoptimalkan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah melalui pengawasan represif dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah. Artinya bahwa konsep pengawasan preventif yang semula ditiadakan oleh UU No. 22 Tahun 1999 kini dikembalikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dengan menekankan pada mekanisme evaluasi rancangan Peraturan Daerah tertentu. Sedangkan rancangan Peraturan Daerah di luar dari kategori yang akan dievaluasi langsung dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah dan mengikat secara hukum tanpa terlebih dahulu dievaluasi oleh pejabat yang berwenang.

Menurut ketentuan Pasal 185 dan Pasal 186, rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota paling lambat tiga hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk rancangan Perda Provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur, serta kepada Gubernur untuk rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat lima belas hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.

Evaluasi terhadap rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota tentang Penjabaran APBD dilakukan dalam rangka menguji konsistensi atau kesesuaian dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika rancangan Perda tentang APBD dan Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka rancangan Perda dan rancangan Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota dimaksud dapat disahkan atau ditetapkan menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Akan tetapi, jika tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur, Bupati dan Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Disamping itu, dalam rangka pengawasan represif, Pasal 145 menyatakan bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Jika dalam pemeriksaannya, Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Sedangkan keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama enam puluh hari sejak diterimanya Perda tersebut.

Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah harus dihentikan oleh Kepala daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan

pembatalan Perda, maka dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, maka putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Setelah kurang lebih sepuluh tahun berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dirubahlah Undang-Undang tersebut yang ditandai dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari setiap perubahan undang-undang pemerintahan daerah, selalu diikuti dengan perubahan terhadap mekanisme pengawasan pusat terhadap daerah. Beberapa perubahan yang cukup signifikan adalah berkaitan dengan pengawasan represif dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah. Selain itu, UU No. 23 Tahun 2014 juga mengintegrasikan pengawasan umum.

Menurut ketentuan Pasal 249 UU No. 23 Tahun 2014, Perda dan Perkada wajib disampaikan kepada Menteri untuk daerah provinsi dan kepada Gubernur untuk daerah kabupaten/kota paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan. Perda dan Perkada tersebut dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, dan jika diduga bertentangan, maka dapat dibatalkan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur, serta dapat dibatalkan oleh

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota.

Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 menekankan bahwa, dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, maka Menteri dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota tersebut. Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri, sedangkan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kemudian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak menerima keputusan pembatalan Perda dan Perkada, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden dan bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat empat belas hari sejak keputusan pembatalan Perda Provinsi atau peraturan gubernur dan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/walikota diterima.

Ketentuan Pasal 252 menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang tetap memberlakukan Perda yang telah dibatalkan oleh Menteri atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat akan dikenakan sanksi berupa: sanksi administratif atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sanksi administrasi dikenai

kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama tiga tahun.

Selain itu, pengawasan juga dilakukan melalui evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu. Rancangan Perda tersebut adalah rancangan Perda Provinsi maupun rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Rancangan Perda tersebut diatas sebelum ditetapkan akan dievaluasi terlebih dahulu oleh Menteri untuk rancangan Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk rancangan Perda Kabupaten/Kota.

Khusus untuk rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dalam melakukan evaluasi Menteri harus berkordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan bidang keuangan dan untuk tata ruang daerah berkordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Begitu juga dengan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah, gubernur harus berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan bidang keuangan dan untuk tata ruang daerah, gubernur berkonsultasi dengan Menteri kemudian Menteri berkordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Disamping itu, Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintahan nonkementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkordinasi dengan Menteri. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Sedangkan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melaksanakan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat gubernur dan jika gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melaksanakan pengawasan, gubernur dapat meminta bantuan kepada Pemerintah Pusat.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Lihat Pasal 377 dan Pasal 378 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB III
PENGAWASAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH
DALAM HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI

A. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Perspektif UU No. 22 Tahun 1999

1. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.²⁷⁶ Dengan demikian, agar supaya daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut tidak keluar dari pedoman yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka langkah-langkah pemerintah daerah dalam implementasinya harus disertai dengan sistem atau mekanisme pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengaturan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 secara eksplisit ditulis pada bab tersendiri, yakni BAB XII tentang Pembinaan dan Pengawasan, yang hanya terdiri dari tiga pasal yaitu Pasal 112, Pasal 113, dan Pasal 114. Kewenangan pengawasan diberikan kepada Pemerintah dalam hal mencaritau atau memeriksa konsistensi ~~peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang dibuat oleh setiap daerah~~

²⁷⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan.... op. cit.*, hlm 181.

dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Kemudian Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, diberitahukan kepada daerah bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.

Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala daerah diberitahukan kepada daerah yang bersangkutan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan atau memberhentikan pelaksanaannya. Bagi daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) setelah mengajukan kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah.²⁷⁷

Dasar pembatalan peraturan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 berupa bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan daerah lain dan

²⁷⁷ Lihat Pasal 114 ayat (3) dan (4), dan penjelasan Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal yang cukup membingungkan adalah tidak bisa bertentangan dengan peraturan daerah lain.

Jika mengintrepretasi hal ini, perda lain dapat berarti Perda dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama, atau Perda pemerintahan lain yang sederajat, atau Perda dari pemerintahan daerah kabupaten atau kota terhadap perda provinsi dalam wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Perda dalam pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip “ketentuan sederajat atau lebih tinggi yang baru menyampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama”. Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang yang telah disebutkan dimuka.²⁷⁸

Bagaimana kalau Perda suatu pemerintahan daerah bertentangan dengan Perda pemerintahan daerah sederajat lainnya? Karena tidak ada hubungan wewenang antara dua lingkungan pemerintahan tersebut, maka tidak ada konsekuensi hukum dari pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintahan yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Perda yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainnya. Disini

²⁷⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika.... op. cit.*, hlm 119.

timbul “perselisihan kepentingan” yang dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan.²⁷⁹

Pengawasan disini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Hal ini berbeda dengan yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur tentang pengawasan preventif. Pengaturan pengawasan preventif dalam UU No. 5 Tahun 1974 mengandung prinsip bahwa Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat berwenang. Jadi pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku.²⁸⁰

UU No. 22 Tahun 1999 mengambil perspektif yang berbeda dengan tidak mengintegrasikan pengawasan preventif dalam sistem pengawasan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah. Hal ini mungkin dipengaruhi oleh pergeseran paradigma otonomi daerah yang sebelumnya masih sentralistis dengan dasar hukum UU No. 5 Tahun 1974, kemudian bergeser dan mengikuti tuntutan reformasi dengan menerapkan otonomi seluas-luasnya. Sehingga konsekuensinya, pengawasan preventif dianggap

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm 119-120.

²⁸⁰ Ni'matul Huda, *Pengawasan... op. cit.*, hlm 111.

sebagai dimensi pembatasan ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, baik itu melalui pembentukan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

Meniadakan pranata pengesahan atau semata-mata mengandalkan pada pengawasan represif (*represief toezicht*) yaitu menunda pelaksanaan (*schorsing*) dan membatalkan (*vernietiging*) mengandung resiko. Perda yang sudah berlaku mungkin telah menimbulkan berbagai hubungan hukum atau akibat hukum yang luas. Setiap penundaan atau pembatalan dapat menimbulkan masalah hukum atau akibat hukum bagi keadaan yang telah ada. Salah satu kemungkinan yaitu ada pihak yang dirugikan akibat penundaan atau pembatalan itu. Pemerintah daerah harus bertanggungjawab atas setiap kerugian yang timbul akibat penundaan atau pembatalan tersebut. dapat pula terjadi, sebagian atau semua warga daerah bersangkutan telah melaksanakan suatu kewajiban (misalnya membayar) berdasarkan perda yang ditunda pelaksanaan atau dibatalkan. Pemerintah daerah berkewajiban untuk memulihkan kembali kepada keadaan semula sebelum ada Perda yang ditunda pelaksanaan atau dibatalkan tersebut. resiko-resiko semacam ini menjadi lebih pelik kalau Perda tersebut telah lama berlaku, baru ditunda pelaksanaan atau dibatalkan.²⁸¹

Ada segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah. Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif daerah

²⁸¹ Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 82-83.

“dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Tentu saja, keadaan ini tetap dapat dikendalikan melalui pengawasan represif. Pemerintah pusat sewaktu-waktu membatalkan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain. Pembatalan dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang sudah berlaku dan mungkin telah lama berlaku serta telah pula menimbulkan berbagai akibat hukum. Suatu pembatalan harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai akibat hukum yang telah terjadi tersebut. bagaimanakah pula, apabila tidak pernah ada pembatalan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lain? Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tersebut akan berlaku terus dengan segala akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²⁸²

UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur secara rinci mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti yang telah

²⁸² *Ibid.*, hlm 154-155.

dijelaskan diatas. Hanya saja, pengaturan mengenai pengawasan pusat terhadap daerah didelegasikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. PP No. 20 Tahun 2001 memperkenalkan empat konsep pengawasan, yaitu pengawasan represif, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan Daerah berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan fungsional dilaksanakan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Sedangkan pengawasan legislatif lebih mengandalkan DPRD sebagai lembaga pengawasan terhadap pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang dan haknya. Kemudian pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan langsung oleh masyarakat.²⁸³

Secara represif Pemerintah dapat membatalkan kebijakan Pemerintahan Daerah berupa Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah serta

²⁸³ Lihat Pasal 1 PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 41).

Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD, dan secara fungsional pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah. Pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota setelah berkordinasi dengan instansi terkait.²⁸⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 PP No. 20 Tahun 2001, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah²⁸⁵ yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan Keputusan Pembatalan kebijakan Pemerintahan Daerah untuk Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Dalam rangka pengawasan represif Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Gubernur dapat mengambil langkah-langkah berupa saran, pertimbangan, koreksi serta penyempurnaan dan pada tingkat terakhir

²⁸⁴ Lihat Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 41).

²⁸⁵ Dalam pembahasan ini, maksud dari kebijakan Pemerintahan Daerah adalah kebijakan yang berupa Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

dapat membatalkan berlakunya kebijakan Pemerintahan Daerah (Provinsi maupun Kabupaten dan Kota).

Daerah Provinsi yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan kebijakan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Sedangkan untuk Daerah Kabupaten dan Kota yang tidak menerima keputusan pembatalan oleh Gubernur sesuai kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah. Konstruksi normatif semacam ini telah menimbulkan pertanyaan bahwa apakah keberatan yang dilakukan oleh Daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur karena tidak menerima keputusan pembatalan kebijakan Pemerintahan Daerah merupakan upaya untuk melakukan klarifikasi terhadap putusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Gubernur?. Seharusnya upaya keberatan yang dilakukan oleh Daerah Kabupaten dan Kota langsung kepada atasan pemerintahan yang lebih tinggi dari instansi atau organ sebelumnya.

Selain itu, PP No. 20 Tahun 2001 tidak mengatur secara eksplisit mengenai upaya keberatan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah setelah mengajukan kepada Pemerintah. Sedangkan dalam rangka pengawasan secara fungsional merupakan kewenangan atau dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang dalam implementasinya harus berkordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Koordinasi

pengawasan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan.²⁸⁶

Pengawasan secara fungsional yang dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen dilaporkan kepada Presiden. Sedangkan, pengawasan yang dilimpahkan kepada Gubernur dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Hasil pengawasan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tindak lanjut hasil pengawasan Pemerintah dilaporkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen terkait. Sama halnya dengan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah, yakni hasil pengawasan tersebut dilaporkan oleh Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Gubernur dan Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen terkait.²⁸⁷

Pemerintah dapat memberikan sanksi terhadap Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dan atau aparatnya yang menolak pelaksanaan serta tindak lanjut hasil pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah. Pengawasan ini dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya meliputi dengar pendapat, kunjungan

²⁸⁶ Lihat Pasal 12 PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

²⁸⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15.

kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁸⁸

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa rezim UU No. 22 Tahun 1999 dan peraturan pelaksana lainnya, mengintegrasikan empat konsep pengawasan, yakni pengawasan represif, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat. Dari empat konsep pengawasan ini yang menjadi kompetensi pemerintah pusat dalam hal melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah hanyalah berupa pengawasan represif dan pengawasan fungsional. Kewenangan pengawasan represif secara normatif dilekatkan pada Pemerintah, baik itu Presiden, Menteri maupun didelegasikan kewenangan pengawasan tersebut kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah. Begitu juga dengan pengawasan fungsional, yang merupakan kewenangan Pemerintah yang dalam implementatifnya dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen, kemudian hasilnya dilaporkan kepada Presiden. Sedangkan, pengawasan fungsional yang didelegasikan pada Gubernur, laporannya disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

B. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Perspektif UU No. 32 Tahun 2004

1. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Pengawasan pusat terhadap daerah dalam kerangka negara kesatuan merupakan konsekuensi logis atas terjaminnya keharmonisan kebijakan

²⁸⁸ *Ibid.*, lihat Pasal 16 dan Pasal 17.

antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, atau setidaknya pengawasan tersebut dapat mengarahkan sekaligus mengendalikan agar supaya daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahannya tidak keluar dari norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara simplisit, lazimnya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dikonstruksikan berdasarkan perspektif hirarkis dengan menempatkan Pemerintah sebagai instrument pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Jika di cermati secara mendalam, UU No. 32 Tahun 2004 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai sistem pengawasan tertentu seperti dalam perbincangan dinamika dan kajian teori hukum yang selama ini berkembang. Namun, sketsa pengawasan dapat dirujuk pada penjelasan umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004, dengan simplikatif memanasifestasikan dua model pengawasan, sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur untuk Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termasuk dalam angka I, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Setelah berlakunya UU No 32 Tahun 2004, pengawasan terhadap produk hukum daerah diatur dalam Pasal 145, Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 187. Untuk menjamin agar peraturan daerah tetap harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, maka Pasal 145 memberikan penegasan agar setiap Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur atau bupati dan walikota disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari. Dalam pasal ini tidak menyatakan secara tegas yang dimaksud dengan "Pemerintah" apakah Presiden ataukah Menteri. Akan tetapi jika dikonfirmasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pengawasan Perdadilakukan oleh menteri (Pasal 37 ayat (3)).

Perda yang di duga bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Sedangkan keputusan pembatalan peraturan daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Dari ketentuan ini, intepretasi yang muncul adalah organ

yang berhak mengkaji dan menilai atau membatalkan suatu Peraturan Daerah dapat dikatakan menjadi kewenangan Presiden. Namun, Pasal 37 PP No. 79 Tahun 2005 mengkonstruksikan perspektif hirarkis dengan memberikan kewenangan untuk menilai dan menguji apakah Perda bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut kepada Menteri. Sedangkan kewenangan mengeluarkan keputusan pembatalan Perda tetap berada pada Presiden, yang dapat dikeluarkan berdasarkan usul Menteri.

Setelah keputusan pembatalan diterima oleh daerah, paling lama 7 (tujuh) hari, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut. Namun, apabila provinsi/kabupaten/kota tidak menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Selain pengawasan terhadap peraturan daerah, Pasal 146 juga mengatur pengawasan represif terhadap Peraturan Kepala Daerah. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah dibuat untuk melaksanakan peraturan daerah dengan ketentuan peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun,

ketentuan Pasal 146 tidak mengatur secara jelas apakah peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah atau tidak. Karena kepala daerah bisa melanggar ketentuan ini tanpa mengkomfirmasikan terlebih dahulu kepada atasan pemerintahan (Menteri atau Presiden). Istilah “dilarang” tidak serta merta membatalkan Peraturan dan Keputusan Kepala Daerah.

Namun, Pasal 37 dan Pasal 38 PP No 79 Tahun 2005 memberikan legitimasi kepada menteri untuk membatalkan peraturan kepala daerah yang diduga bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan Peraturan Menteri. Penetapan Peraturan Menteri tentang pembatalan peraturan kepala daerah paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung setelah Peraturan Kepala Daerah diterima oleh Menteri.

Berbeda dengan Peraturan Daerah, pembatalan terhadap Peraturan Kepala Daerah melalui tindakan represif oleh Menteri merupakan pembatalan yang bersifat final dan mengikat. Tidak ada jalur keberatan atau upaya hukum lain yang ditempuh oleh kepala daerah jika keberatan dengan pembatalan tersebut. Konsepsi UU No. 32 Tahun 2004 maupun PP No. 79 Tahun 2005 tidak mengatur secara eksplisit mekanisme atau prosedur pengajuan keberatan atau upaya hukum oleh kepala daerah apabila dalam praktiknya kepala daerah keberatan dengan keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Menteri.

Seharusnya yang diujikan secara materil ke Mahkamah Agung bukan Peraturan Presiden, tetapi justeru Perdanya. Mahkamah Agung sebagai lembaga yang netral dapat memberikan penilaian apakah tindakan Pemerintah membatalkan Perda memang sudah sesuai belum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jangan sampai pembatalan hanya di dasarkan pada kepentingan sekelompok orang atau pihak “asing” yang dapat memberikan tekanan (*pressure group*) pada pemerintah, atau hanya di dasarkan pada pertimbangan “tertentu” dari kepentingan Pemerintah (eksekutif), dan bukan di dasarkan pada pertimbangan kepentingan nasional yang objektif.²⁸⁹

Konsep Pengawasan produk hukum daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 145 UU No 32 Tahun 2004 lebih dikenal dengan pengawasan represif. Dalam artian bahwa pengawasan dilakukan setelah Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah ditetapkan terlebih dahulu oleh gubernur, bupati atau walikota, dan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*). Pengawasan represif ini dilaksanakan dalam bentuk pembatalan produk hukum daerah. Sedangkan standarisasi atau batu uji pembatalannya adalah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, standarisasi normatif pembatalan peraturan daerah lebih tertuju pada aspek materil dari substansi Perda. Sedangkan aspek formil atau tata cara (mekanisme) pembuatan peraturan daerah sama sekali tidak dijadikan bahan pertimbangan.

²⁸⁹ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 127.

Penjelasan Pasal 136 ayat (4), menempatkan kriteria Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum adalah substansi kebijakan yang berakibat pada (1) terganggunya antar warga masyarakat dan; (2) terganggunya pelayanan umum; (3) terganggunya ketentraman/ketertiban serta; (4) kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Kategorisasi pemaknaan kepentingan umum yang demikian, justru menimbulkan polemik hukum yang makin mengental dan berimplikasi pada sifat ambivalensi pemerintah dalam lingkup implementatifnya. Artikulasi defenisi “kepentingan umum”, tak ubahnya sebagai klausul pasal yang elastis dan seakan tak bermakna. Pada kenyataannya, tidak jarang tafsir kepentingan umum ini lebih berorientasi atau mewakili kepentingan penguasa ketimbang rakyat yang sebenarnya.²⁹⁰

Selain itu, penegasan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung merupakan bagian dari dimensi pengoreksian terhadap Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999. Dalam ketentuan Pasal 114, pengajuan keberatan pemerintah daerah kepada Mahkamah Agung bisa dilakukan setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 mengambil jalan politik yang lebih dialektis, yaitu dengan menghilangkan pengajuan terlebih dahulu kepada pemerintah. Sehingga daerah lebih leluasa mencari kepastian hukum dengan mengajukan upaya keberatan kepada Mahkamah Agung tanpa harus terlebih dahulu mengajukan kepada Pemerintah.

²⁹⁰ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm 118.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa nomenklatur pembatalan Peraturan Daerah adalah Peraturan Presiden. Sehingga tafsiran terhadap norma yang mengatur hal ini seakan memberikan legitimasi kepada Presiden untuk menilai, menguji, serta membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden. Jika dikomfirmasikan dengan PP No. 79 Tahun 2005, yang berhak menilai apakah suatu Peraturan Daerah bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah menteri. Karena secara tegas, Pasal 37 menentukan Menteri sebagai pelaksana pengawasan produk hukum daerah. Dengan demikian, Menteri tidak mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah dibatalakan oleh Presiden dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan menteri. Karena tidak rasional jika Menteri yang mengeluarkan Peraturan Presiden.

Kaitannya dengan pembatalan produk hukum daerah, Ni'matul Huda²⁹¹ memberikan argument terhadap nomenklatur pembatalan Peraturan Daerah berupa Peraturan Presiden secara teoritis dianggap kurang tepat. Keputusan untuk membatalkan Produk hukum daerah merupakan tindakan penetapan (*beschikking*), sehingga tidak tepat kalau ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Sedangkan Peraturan Presiden secara yuridis merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-

²⁹¹ *Ibid.*, hlm 134.

undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Pengawasan represif terhadap produk hukum daerah berupa pembatalan peraturan daerah dapat dianggap berkontradiksi dengan kesempurnaan dalam pengimplentasiannya. Problemnnya terdapat pada limitasi waktu penyampaian Peraturan Daerah kepada pemerintah dan kepatuhan daerah. Limit waktu Peraturan Daerah yang disampaikan kepada Pemerintah paling lamatujuh hari setelah ditetapkan. Kemudian keputusan pembatalan Peraturan Daerah disampaikan kepada Daerah paling lama enam puluhhari sejak diterimanya Perda. Dan paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut.

Deskripsi empirik memberikan semacam penjelasan bahwa sangat banyak satuan pemerintahan daerah di Indonesia, yang juga secara otomatis akan berimplikasi pada banyaknya penetapan produk hukum daerah (Perda dan Peraturan Kepala Daerah) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan demikian, tertancap dalam bayangan kuatitatif bahwa berapa banyak Perda yang harus diperiksa dan ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan limitasi waktu 60 (enam puluh) hari. Bagaimana jika dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari, Pemerintah belum mengeluarkan keputusan mengenai apakah Perda yang disampaikan bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mungkinkah secara hukum Perda tersebut tetap

dilaksanakan, atau dengan kata lain keputusan pembatalan berlaku surut? Sehingga sangat mungkin jika limitasi waktu penyampaian Peraturan Daerah bisa menjadi bagian dari dimensi problem aktualisasi pengawasan represif.

Dilain sisi, kemungkinan sketsa problem yang akan tergambar adalah mengenai kepatuhan daerah dalam menyampaikan Perda kepada Pemerintah. Akankah ada sanksi hukum berupa denda atau sanksi administrasi berupa peneguran secara tertulis ketika dalam jangka waktu tujuh hari daerah tidak menyampaikan Perda kepada Pemerintah? atau bagaimana jika dalam jangka waktu tujuh hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah tetap melaksanakan Perda dan DPRD bersama kepala daerah tidak mencabut Perda tersebut?.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai mekanisme atau tata cara pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diatur dengan Peraturan Menteri. Dengan demikian, pada tanggal 1 Oktober 2007 Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Istilah pengawasan yang dipakai dalam Permendagri No. 53 Tahun 2007 adalah klarifikasi dan evaluasi. Secara normatif, klarifikasi mengandung arti sebagai pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sedangkan evaluasi merupakan pengkajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah. Klarifikasi dan evaluasi dilaksanakan untuk melakukan pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah, peraturan kepala daerah

maupun rancangan peraturan daerah serta rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menteri dalam negeri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan dilakukan melalui klarifikasi terhadap peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dan peraturan gubernur, bupati/walikota, dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.²⁹²

Klarifikasi dilaksanakan terhadap peraturan daerah provinsi, peraturan gubernur maupun peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Pengawasan yang dilaksanakan melalui klarifikasi terhadap peraturan provinsidan peraturan gubernur dalam perspektif Permendagri No. 53 Tahun 2007²⁹³ adalah pertama-tama, gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama tujuh hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Untuk melakukan klarifikasi, Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri yang disesuaikan dengan kebutuhan.

Selanjutnya, agar tim klarifikasi mempunyai legitimasi kewenangan yang sah, tim klarifikasi tersebut ditetapkan dengan keputusan Menteri

²⁹² Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

²⁹³ *Ibid.*, Lihat Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6.

Dalam Negeri. Tim klarifikasi melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri dalam bentuk berita acara. Hasil klarifikasi peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.

Sedangkan, aktualisasi pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota dalam perspektif Permendagri No. 53 Tahun 2007²⁹⁴ yaitu, pertama-tama, Bupati/Walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama tujuh hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Untuk melakukan klarifikasi, gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan. Agar tim klarifikasi mempunyai legitimasi kewenangan yang sah, maka tim klarifikasi untuk peraturan kabupaten/kota ditetapkan dengan keputusan gubernur.

Selanjutnya, tim klarifikasi menyampaikan melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan kabupaten/kota kepada gubernur dalam bentuk berita acara. Hasil klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan

²⁹⁴ *Ibid.*, Lihat Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8.

perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Pembatalan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap sebagian atau seluruh materi muatan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah harus disertai dengan alasan yang jelas. Alasan pembatalan dengan menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan pembatalan sebagian materi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah adalah berupa pasal dan/atau ayat.²⁹⁵ Sedangkan, terminologi pembatalan secara keseluruhan materi muatan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah merupakan keseluruhan norma yang terkandung dalam peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah, yang substansinya bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembatalan terhadap peraturan kepala daerah dan peraturan kepala daerah baik dilakukan oleh presiden maupun Menteri Dalam Negeri, ditetapkan paling lama enam puluh hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. instrument hukum pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, untuk peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sedangkan untuk peraturan daerah kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Menteri. selanjutnya, gubernur menghentikan pelaksanaan peraturan provinsi dan peraturan

²⁹⁵ *Ibid.*, Lihat Pasal 9, dan Pasal 10.

gubernur paling lama tujuh hari sejak diterimanya keputusan pembatalan. Demikian juga dengan Bupati/Walikota menghentikan pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota paling lama tujuh hari sejak diterimanya keputusan pembatalan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa yang dimaksud dengan evaluasi dalam Permendagri No. 53 Tahun 2007 adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi dilakukan terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan kabupaten/kota maupun peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota.

Permendagri No. 53 Tahun 2007 juga mengatur tentang keberatan atas pembatalan peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. hal ini dapat dilihat dalam Pasal 23 dan Pasal 24, yang menegaskan bahwa, apabila kepala daerah tidak menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Jika mencermati konstruksi normatif PP No. 79 Tahun 2005 maupun Permendagri No. 53 Tahun 2007, maka secara eksplisit teridentifikasi tiga

instrumen hukum pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, yakni Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur. Mungkin banyak kalangan berpendapat bahwa kerancuan semakin terlihat ketika PP No. 79 Tahun 2005 menempatkan Peraturan Menteri sebagai instrumen hukum pembatalan Peraturan Daerah Provinsi. Sebenarnya, Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Menteri hanya terbatas pada rancangan peraturan daerah tentang APBD yang ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi tanpa menindaklanjuti hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri.

Menurut Ni'matul Huda,²⁹⁶ pengaturan di dalam Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Menteri dan Gubernur berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur mungkin untuk mengisi kekosongan pengaturan dalam Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak tegas mengatur apa dasar hukum keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Namun Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 telah menambah norma baru dalam hal dasar hukum pembatalan produk hukum daerah selain Peraturan Presiden, yakni Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur.

Hal ini telah menimbulkan disharmonisasi norma antara bunyi pasal dalam Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya. Seharusnya

²⁹⁶ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 146.

peraturan pelaksana mengikuti ritme ketentuan yang ada dalam undang-undang. Sehingga, multi tafsir dalam prakteknya dapat dihindarkan. Secara normatif, Peraturan pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari substansi atau materi muatan yang diatur secara ketat dalam Undang-Undang.

Ada jalur yang bisa ditempu jika dalam praktiknya terdapat penyimpangan materi muatan antara peraturan pelaksana dengan materi muatan yang terkandung dalam Undang-Undang, yakni dengan melakukan penyempurnaan melalui mekanisme revisi Undang-Undang atau revisi terhadap Peraturan Pemerintah. Sehingga dalam implementasinya, organ yang menjalankan kewenangan tidak ambivalen apakah harus mengikuti Undang-Undang ataukah peraturan pelaksana.

Kaitannya dengan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pengawasan produk hukum daerah dan ketidakjelasan atau kurang lengkap suatu Undang-Undang (UU No. 32 Tahun 2004), Ni'matul Huda²⁹⁷ mengatakan bahwa, apabila ditemukan adanya rumusan pasal yang tidak jelas atau kurang lengkap, dapat disempurnakan melalui mekanisme revisi Undang-Undang dan bukan melalui Peraturan Pemerintah. Hal ini menunjukkan adanya kerancuan dan ketidakkonsistenan antara bunyi pasal

²⁹⁷ *Ibid.*, hlm 149.

yang satu dengan pasal yang lain dalam satu Undang-Undang (UU No. 32 Tahun 2004) dan antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang.

UU No. 28 Tahun 2009 juga mengaktualisasikan konsep pengawasan represif terhadap peraturan daerah. Sebagaimana Pasal 158 menegaskan bahwa Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama tujuh hari kerja setelah ditetapkan. Jika dalam hal peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah tersebut kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Penyampaian rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri²⁹⁸ dilakukan paling lambat dua puluh hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah tersebut. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah kepada Presiden. Keputusan pembatalan peraturan daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama enam puluh hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah yang disampaikan oleh gubernur dan bupati/walikota. Paling lama tujuh hari kerja setelah keputusan pembatalan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden, kepada daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD

²⁹⁸ Khusus untuk Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

bersama Kepala Daerah (gubernur, bupati/walikota) mencabut peraturan daerah tersebut.²⁹⁹ Jika Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah, maka peraturan daerah dinyatakan berlaku.³⁰⁰

Namun, ada upaya hukum yang dapat dilakukan oleh daerah jika daerah merasa keberatan dengan keputusan pembatalan peraturan daerah. Dalam Pasal 158 ayat (7) menentukan bahwa, jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Presiden, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Jika mencermati ringkasan norma dalam UU No. 28 Tahun 2009 dengan Permendagri No. 53 Tahun 2005, semakin kelihatan sketsa problem hukum alias nampaknya terjadi inkonsistensi norma khususnya mengenai instrumen hukum pembatalan peraturan daerah. Dalam Permendagri No. 53 Tahun 2005, keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Menteri setelah terlebih dahulu diusulkan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk peraturan daerah provinsi dasar hukum pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden setelah diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri.

²⁹⁹ Lihat Pasal 158 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

³⁰⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 158 ayat (9).

Namun, pengaturan di dalam Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009 hanya mengenal Peraturan Presiden sebagai instrumen hukum pembatalan peraturan daerah, baik itu peraturan daerah kabuapten/kota maupun peraturan daerah provinsi. Pengaturan ini telah sesuai dengan konsep yang dikonstruksikan dalam UU No. 32 Tahun 2004, yang juga memperkenalkan Peraturan Presiden sebagai instrumen hukum pembatalan peraturan daerah. Seharusnya, Permendagri No. 53 Tahun 2005 mengikuti ritme normatif yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan melakukan penyempurnaan melalui revisi terhadap norma yang dianggap bertentangan atau menyimpang dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004, tidak hanya mengenal konsep pengawasan represif, namun juga memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Pasal 185 menegaskan bahwa Rancangan Perda Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.

Sedangkan limit waktu penyampaian hasil evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur adalah paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung

sejak diterimanya Rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.

Gubernur dapat menetapkan Rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan gubernur, terkecuali Menteri Dalam Negeri dengan kewenangannya menyatakan bahwa hasil evaluasi kedua rancangan produk hukum daerah (Rancangan Perda APBD dan rancangan Pergub Penjabaran APBD) tersebut sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi, apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

Ada konsekuensi yang diterima oleh daerah jika mengabaikan atau tidak menindaklanjuti hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Pasal 185 ayat (5) menekankan, apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Evaluasi terhadap produk hukum daerah juga berlaku terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota. Hanya saja evaluasi

dilakukan oleh Gubernur yang berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berdasarkan Pasal 186, Rancangan Perda 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. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tersebut.

Seperti halnya evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. Apabila Gubernur dengan kewenangannya menyatakan bahwa hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota dapat menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota. Namun, jika hasil evaluasi Gubernur menyatakan bahwa rancangan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang

APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Sedangkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.

Selain memmanifestasikan pengawasan represif, UU No. 32 Tahun 2004 juga mengadopsi pengawasan preventif, namun hanya terbatas pada rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD yang tidak mendapatkan persetujuan atau DPRD selambat-lambatnya 1 (satu) bulan tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. Sehingga dengan konsekuensi tersebut kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.

Pengawasan preventif (terbatas) ini dikonstruksikan secara normatif dalam ketentuan Pasal 187 ayat (2) yang menekankan bahwa “rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota. Untuk memperoleh pengesahan, rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD.

Akan tetapi, apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD dimaksud, kepala daerah dapat menetapkan rancangan peraturan kepada daerah tersebut menjadi peraturan kepala daerah.

Proses penetapan rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD menjadi Perda dan peraturan kepala daerah berlaku ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, dan Pasal 187. Sedangkan proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Batal berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung).³⁰¹ UU No. 32 Tahun

³⁰¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun... op. cit.*, hlm 235.

2004 mengambil jalan politik yang bersifat hirarkis dengan menetapkan pengawasan terhadap daerah melalui jalur eksekutif (*eksekutif review*).

Jadi, konsepsi pengawasan pusat terhadap daerah dalam paradigma UU No. 32 Tahun 2004 merupakan manifestasi pengawasan represif dan pengawasan preventif (hanya terbatas pada rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah). Disamping itu, Menteri Dalam Negeri berwenang melaksanakan evaluasi terhadap Rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD. Dan Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD dan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

Dalam rangka mengaktualisasikan Pasal 223 UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.³⁰² Terhadap rancangan Perda yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang, Pasal 39 PP No. 79 Tahun 2005 memberikan kewenangan kepada Menteri dan Gubernur untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, yang pada intinya sebagai berikut:

1. Rancangan Perda tentang APBD, rancangan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata

³⁰² Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593.

ruangdisampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD.

2. Menteri melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah.
3. Gubernur melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang APBD, 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 setelah diterima rancangan dimaksud.

Selain melakukan evaluasi, dalam ketentuan Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005 Menteri dan Gubernur diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang ditetapkan tanpa menindaklanjuti hasil evaluasi, yang pada intinya sebagai berikut:

1. Gubernur dan Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi paling lambat tujuh hari kerja sejak diterima.
 2. Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, Menteri dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Menteri.
 3. Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah,
-

Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai mekanisme atau tata cara pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan kepala daerah diatur dengan Peraturan Menteri. Dengan demikian, pada tanggal 1 Oktober 2007 Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Secara simplikatif, pengaturan atau mekanisme evaluasi rancangan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur³⁰³ dalam ketentuan Pasal 12 Permendagri No. 53 Tahun 2007 adalah pertama-tama, gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama tiga hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan evaluasi. Kemudian, Untuk melakukan evaluasi, Menteri Dalam Negeri membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri sesuai kebutuhan. Sedangkan limitasi waktu

³⁰³ Khusus untuk rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, serta peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD. Selanjutnya, mekanisme evaluasi dapat dilihat dalam Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16.

penyampaian hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat tujuh hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi.

Selanjutnya, khusus untuk evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah, Menteri Dalam Negeri berkordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah berkordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang. Hasil kordinasi tersebut dijadikan sebagai bahan keputusan Menteri Dalam Negeri. Penyampaian hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat lima belas hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Apabila gubernur tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan gubernur, menteri membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur tersebut dengan Peraturan Menteri.

Evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan peraturan bupati/walikota³⁰⁴ menjadi kewenangan gubernur. Dalam ketentuan Pasal 17 bahwa bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama tiga hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk mendapatkan evaluasi.

Melalui legitimasi Pasal 18 Permendagri No. 53 Tahun 2007, Gubernur lewat kewenangannya membentuk tim evaluasi yang ditetapkan dengan

³⁰⁴ Khusus untuk rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, serta peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.

keputusan gubernur, yang keanggotaannya terdiri dari satuan kerja perangkat daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan. Gubernur Dalam melaksanakan evaluasi khususnya rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkordinasi dengan Menteri Keuangan dan untuk tata ruang daerah dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, dalam Pasal 21 dan Pasal 22 menekankan bahwa gubernur menyampaikan hasil evaluasi kepada bupati/walikota paling lambat lima belas hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Kemudian, bupati/walikota menindaklanjuti hasil evaluasi paling lambat tujuh hari kerja sejak diterimanya rancangan dimaksud. Apabila bupati/walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah atau peraturan bupati/walikota, gubernur membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota atau peraturan bupati/walikota yang telah ditetapkan dengan peraturan gubernur.

Selain itu, pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah juga dikonstruksikan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sketsa pengawasan dalam Undang-Undang ini dapat dilihat dalam BAB VIII mengenai Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi, yang terdiri dari Pasal 157, Pasal 158 dan Pasal 159. Secara terperinci, Pasal 157 mengatur tentang evaluasi sekaligus koreksi atas rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan Pasal 158

memanifestasikan pengawasan represif atas Perda tentang pajak dan retribusi melalui pembatalan. Sedangkan Pasal 159 menghendaki adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyampaikan rancangan peraturan daerah (provinsi maupun kabupaten/kota), dan tidak memberhentikan pelaksanaan perda yang dibatalkan oleh Pemerintah berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.

Dalam ketentuan Pasal 159 UU No. 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa, Rancangan Perda provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat tiga hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. Begitu juga dengan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur dan Menteri Keuangan paling lambat tiga hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.

Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disampaikan oleh gubernur kepada Menteri Dalam Negeri akan dievaluasi dan gubernur akan melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Tujuan dari evaluasi tersebut dilakukan baik rancangan peraturan daerah provinsi maupun rancangan peraturan daerah kabupaten/kota adalah untuk menguji kesesuaian dengan ketentuan

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi.³⁰⁵

Dalam melakukan evaluasi, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur harus berkordinasi dengan Menteri Keuangan. Hasil evaluasi yang telah berkordinasi dengan Menteri Keuangan dapat berupa persetujuan atau penolakan. Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/walikota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dengan limitasi waktu paling lambat lima belas hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah tersebut.³⁰⁶

Hasil evaluasi berupa penolakan yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur harus disertai dengan alasan-alasan penolakan. Sedangkan, dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat langsung ditetapkan. Namun, apabila hasil evaluasi berupa penolakan (yang telah berkordinasi dengan Menteri Keuangan), Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.³⁰⁷

³⁰⁵ Lihat Pasal 157 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

³⁰⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 157 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7).

³⁰⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 157 ayat (8), ayat (9), dan ayat (10).

C. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Perspektif UU No. 23 Tahun 2014

1. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Berbagai macam bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah bukan tidak mungkin apabila dalam implementatifnya akan berimplikasi terhadap penyalahgunaan wewenang, yang akhirnya akan bermuara pada kolusi, korupsi dan nepotisme. Oleh sebab itu, dipandang perlu ada sebuah mekanisme pengawasan tertentu untuk meminimalisir hal tersebut. Konsep pengawasan dalam perkembangan politik hukum nasional seakan mencari format yang ideal sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dapat dikatakan bahwa konsep pengawasan yang diintegrasikan dalam hukum pemerintahan daerah pasca reformasi menunjukkan keberagaman.

Konsep pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 22 tahun 1999 dan peraturan pelaksana lainnya terdiri atas pengawasan represif dan pengawasan fungsional. Walaupun demikian ada pula bentuk pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat. Namun hal itu bukan merupakan kompetensi Pemerintah Pusat. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 mengambil perspektif yang agak berbeda dengan konstruksi pengawasan yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999, dengan memanifestasikan konsep pengawasan berupa pembatalan peraturan daerah (pengawasan represif), evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD,

pengawasan preventif (terbatas) dan Pengawasan Fungsional. Bagaimana dengan konstruksi pengawasan yang dianut oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

UU No. 23 Tahun 2014 tidak menyebutkan secara tegas konsep pengawasan tertentu seperti dalam perbincangan teori hukum yang berkembang saat ini. Namun, jika mencermati konsep pengawasan yang terkonstruksi dalam undang-undang pemerintahan daerah tersebut, maka setidaknya ada beberapa bentuk dan konsep pengawasan pusat terhadap daerah yang patut dikemukakan, yaitu pengawasan represif (pembatalan Perda dan Perkada), evaluasi terhadap Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah, pengawasan umum dan pengawasan teknis.

Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kepada menteri/kepala lembaga pemerintahan nonkementerian untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah provinsi. Sedangkan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Selain evaluasi rancangan Perda³⁰⁸, UU No. 23 Tahun 2014 masih memberlakukan pengawasan represif melalui tindakan pembatalan Peraturan

³⁰⁸ Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.

Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan represif dilakukan dalam rangka menguji atau memeriksa apakah Perda dan Perkada yang ditetapkan oleh daerah bertentangan tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Aktualisasi pengaturan pengawasan represif diatur secara khusus dalam BAB IX Bagian Ketiga tentang Pembatalan Perda dan Perkada.

Pasal 249 UU No. 23 Tahun 2014 mengisyaratkan bahwa gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Menteri paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila gubernur tidak menyampaikan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur tersebut kepada Menteri, maka dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari menteri. Begitu pula berlaku terhadap Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota, paling lama tujuh hari setelah ditetapkan harus disampaikan kepada gubernur, dan bupati/walikota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur.

Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Maksud dari bertentangan dengan kepentingan umum, yaitu: a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban; d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e.

Diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar-golongan dan gender.³⁰⁹

Kewenangan pembatalan Perda dan Perkada secara efektif dan efisien diberikan kepada Menteri selaku pembantu Presiden untuk Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur, sedangkan untuk Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota menjadi kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Ketentuan demikian diatur dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 yang menekankan bahwa Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dapat dibatalkan oleh menteri, dan untuk Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota dibatalkan oleh gubernur. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka menteri dapat menggunakan kewenangannya selaku pembantu Presiden untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota tersebut.

Ketentuan atau mekanisme tersebut mempunyai nilai positif dan negative. Nilai positifnya, mekanisme tersebut dapat meminimalisir tindakan gubernur dalam hal bekerjasama dengan Bupati atau Walikota untuk tidak

³⁰⁹ Lihat Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) kemudian dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Nilai negatifnya, Menteri bisa saja memakai norma tersebut untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota yang menurut asumsi Menteri bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan demi kepentingan politik tertentu.

Instrumen hukum pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri, sedangkan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota ditetapkan dengan keputusan gubernur. Ditentukan juga, paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan dikeluarkan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut. Sama halnya dengan Perkada, paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan dikeluarkan (oleh Menteri atau gubernur), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada tersebut.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan terhadap pembatalan Perda dan Perkada Provinsi maupun Kabupaten Kota, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kesempatan kepada Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta gubernur dan bupati/walikota untuk melakukan upaya keberatan terhadap keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh menteri atau gubernur kepada Menteri ataupun Presiden.

Dalam Pasal 251 ayat (7) dan (8) mengisyaratkan bahwa dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur, begitu pula dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/walikota tidak menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota maka dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden dan bupati mengajukan keberatan kepada menteri paling lambat empat belas hari sejak keputusan pembatalan diterima.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka dikenakan sanksi berupa sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sanksi administratif dikenai kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama tiga bulan. Sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota. Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau yang dibatalkan oleh

Presiden atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi daerah bersangkutan.³¹⁰

2. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

Selain melakukan pengawasan represif terhadap Perda, Pemerintah Pusat melalui Menteri dan gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Semula konsep evaluasi seperti ini tidak dikenal dalam pengaturan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. evaluasi tersebut diorientasikan untuk menjaga konsistensi/kesesuaian pembangunan daerah dengan pembangunan nasional.

Pertama-tama pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 diaktualisasikan melalui kebijakan evaluasi terhadap Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah. Dalam ketentuan Pasal 245 memberikan ketegasan kepada daerah agar sebelum rancangan Perda³¹¹ tersebut ditetapkan harus dievaluasi terlebih dahulu oleh menteri untuk rancangan Perda provinsi dan oleh gubernur untuk Rancangan Perda kabupaten/kota. Khususnya untuk Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah, Menteri dalam melakukan evaluasi harus berkordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan dan untuk evaluasi Raperda Provinsi tentang tata ruang daerah

³¹⁰ *Ibid.*, lihat Pasal 252.

³¹¹ Rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.

harus berkordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang.

Begitu juga dengan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah, gubernur dalam melakukan evaluasi harus berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkordinasi dengan Menteri yang mempunyai kewenangan dalam urusan pemerintahan dibidang keuangan, sedangkan untuk evaluasi rancangan Perda tentang tata ruang daerah kabupaten/kota, berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang. Kemudian hasil evaluasi tersebut baik rancangan Perda Provinsi maupun rancangan Perda Kabupaten/kota, jika di setujui maka langsung diikuti dengan pemberian nomor registrasi.

RPJPD dan RPJMD merupakan instrumen atau dokumen perencanaan pembangunan daerah, yang dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan. Pasal 263 UU No. 23 Tahun 2014 memberikan terminologi bahwa RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan daerah jangka panjang untuk dua puluh tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. Sedangkan RPJMD merupakan penjabaran visi, misi dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat

indikatif untuk jangka waktu lima tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

Pada dasarnya, RPJPD dan RPJMD ditetapkan dalam sebuah produk hukum daerah, yaitu Peraturan Daerah. Bagi daerah yang tidak menetapkan Perda tentang RPJPD dan RPMND, maka anggota DPRD dan Kepala Daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹²

Dalam rangka evaluasi, Pasal 267 menekankan agar rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama tiga hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi. Sedangkan, untuk RPJPD dan RPJMD kabupaten/kota yang telah disetujui oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lama tiga hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD provinsi dilakukan oleh Menteri dalam rangka menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri kepada gubernur paling lama lima belas hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda. Apabila rancangan Perda tentang RPJPD Provinsi tidak sesuai dengan

³¹² *Ibid.*, lihat Pasal 266.

standar norma pengujian³¹³ rancangan tersebut, maka gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak hasil evaluasi diterima. Namun, apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh gubernur dan DPRD serta gubernur menetapkan rancangan Perda RPJPD menjadi Perda, Menteri berdasarkan kewenangannya membatalkan Perda tersebut.³¹⁴

Pasal 269 UU No. 23 Tahun 2014 memberikan legitimasi normatif kepada Menteri untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda provinsi tentang RPJMD. Evaluasi dilakukan dalam rangka menguji konsistensi atau kesesuaian RPJMD dengan RPJPD provinsi, RPJMN, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hasil evaluasi terhadap rancangan Perda provinsi tentang RPJMD disampaikan oleh Menteri kepada gubernur paling lama lima belas hari sejak diterimanya rancangan Perda tersebut. Jika hasil evaluasi mengindikasikan adanya ketidaksesuaian dengan RPJPD provinsi, RPJMN, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari setelah diterimanya hasil evaluasi tersebut. dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur menetapkan rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD menjadi Perda, maka Menteri dengan kewenangannya dapat membatalkan Perda tersebut.

³¹³ Yang dimaksud dengan standar norma pengujian rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD adalah standar norma yang dijadikan instrumen untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

³¹⁴ Lihat Pasal 268 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) kemudian dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

Begitu juga dengan evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD dan RPJMD. Pasal 270 menentukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD. Sebagaimana berlaku pada evaluasi rancangan Perda provinsi tentang RPJPD, alasan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJPD ialah menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Demikian halnya dengan limitasi waktu penyampaian hasil evaluasi oleh gubernur kepada bupati/walikota, paling lama lima belas hari sejak rancangan Perda tersebut diterima.

Apabila dalam hasil evaluasi ditemukan ada indikasi bertentangan dengan RPJPN, RPJPD provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi dari gubernur. Jika dalam implementasinya bupati dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi, dan bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD menjadi Perda, maka dengan kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tersebut.³¹⁵

³¹⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 270 ayat (3) dan ayat (4).

Ketentuan mengenai evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJMD, sama halnya berlaku pada evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD, dimana kewenangan evaluasi berada ditangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Yang membedakan ialah instrumen pengujian rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJMD. Dalam Pasal 271 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJMD dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJPD provinsi, RPJMN, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Limitasi waktu penyampaian hasil evaluasi oleh gubernur kepada bupati/walikota paling lama tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 271 UU No. 23 Tahun 2014 menekankan bahwa apabila hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJMD ditemukan bertentangan atau tidak sesuai dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJPD provinsi, RPJMN, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota, dan bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJMD, maka berdasarkan kewenangannya, gubernur dapat membatalkan Perda dimaksud.

Pemerintah Pusat secara normatif mempunyai kompetensi melakukan pengawasan melalui pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan

daerah, yang terdiri dari: a. pengendalian terhadap rumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah; b. pelaksanaan rencana pembangunan daerah; dan c. evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan daerah. Menteri melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan daerah provinsi, sedangkan gubernur yang bertindak sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah melakukan pengendalian evaluasi terhadap pembangunan daerah kabupaten/kota dan daerah provinsi.³¹⁶

Seperti halnya pengaturan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Pusat melalui Menteri dan Gubernur dilimpahkan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/kota tentang APBD dan Penjabaran APBD. Evaluasi dilakukan dalam rangka menguji atau menilai apakah rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 314 UU No. 23 Tahun 2014 menekankan agar rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur, paling lama tiga hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi, dengan dilampiri RKPD, serta KUAdan PPAS yang telah disepakati bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Dari ketentuan ini, berarti mengindikasikan bahwa Menteri berwenang melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda provinsi tentang APBD dan peraturan

³¹⁶*Ibid.*, lihat Pasal 275 dan Pasal 276.

gubernur tentang penjabaran APBD. Evaluasi tersebut dilakukan dalam rangka menguji konsistensi/kesesuaian rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, RKPD serta KUA dan PPAS, dan RPJMD.

Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri kepada gubernur paling lama lima belas hari terhitung sejak rancangan Perda provinsi dan rancangan peraturan gubernur tersebut diterima. Gubernur dapat menetapkan rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan gubernur, jika hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri dinyatakan telah sesuai dengan standar norma pengujian rancangan tersebut³¹⁷. Dalam hal Menteri menyatakan rancangan Perda provinsi tentang APBD dan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan standar norma pengujian, maka gubernur bersama dengan DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut.³¹⁸

Lebih lanjut Pasal 314 ayat (7) dan ayat (8) mempertegas bahwa dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD dan gubernur tetap menetapkan rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan peraturan

³¹⁷ Yang dimaksud dengan standar norma pengujian rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD adalah standar norma yang dijadikan instrumen untuk menguji kesesuaian rancangan Perda tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD serta KUA dan PPAS, dan RPJMD. *Ibid.*, lihat juga Pasal 314 ayat (3) dan Pasal 315 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³¹⁸ *Ibid.*, lihat Pasal 314 ayat (4), (5), dan (6).

gubernur, maka Menteri dapat membatalkan seluruh atau sebagian isi perda dan peraturan gubernur tersebut. Dengan demikian, jika pembatalan dilakukan terhadap seluruh isi Perda Provinsi tentang APBD dan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD, maka konsekuensi yang ditanggung oleh Pemerintahan Daerah provinsi adalah diberlakukannya pagu anggaran tahun sebelumnya.

Sama halnya dengan pengaturan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD. Namun, kewenangan melakukan evaluasi sepenuhnya didelegasikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Limitasi waktu penyampaian rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota, paling lama tiga hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi, dilampiri RKPD, serta KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara DPRD dan Kepala Daerah.

Berlaku sama dengan rancangan Perda provinsi, pada prinsipnya evaluasi dilakukan semata-mata hanya ingin menguji apakah rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD sesuai atau bertentangan tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD serta KUA dan PPAS, dan RPJMD. Hasil evaluasi disampaikan kepada bupati/walikota paling lama lima belas hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan peraturan

bupati/walikota tersebut oleh gubernur. Jika gubernur menyatakan tidak bertentangan dengan standar norma pengujian rancangan Perda dan rancangan peraturan bupati/walikota tersebut, maka bupati/walikota dapat menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda. Namun hasil evaluasinya dinyatakan tidak sesuai atau bertentangan standar norma pengujian rancangan Perda dan rancangan peraturan bupati/walikota, maka paling lama tujuh hari sejak hasil evaluasi diterima, DPRD bersama bupati/walikota harus melakukan penyempurnaan.³¹⁹

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh DPRD dan bupati/walikota dan bupati tetap menetapkan rancangan Perda dan rancangan peraturan bupati/walikota tersebut menjadi Perda dan peraturan bupati/walikota, maka gubernur berdasarkan kewenangannya membatalkan sebagian atau keseluruhan isi Perda dan peraturan bupati/walikota tersebut. Dalam hal pembatalan dilakukan terhadap keseluruhan isi Perda tentang APBD dan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD, maka diberlakukan pagu APBD tahun sebelumnya. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan hasil evaluasi tersebut kepada Menteri paling lama tiga hari sejak gubernur menetapkan keputusan tentang hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD.

Kaitannya dengan perubahan APBD provinsi maupun perubahan APBD kabupaten/kota, Pasal 319 menyatakan bahwa ketentuan mengenai

³¹⁹ *Ibid.*, lihat Pasal 315 ayat (1) sampai (4).

evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 314 dan Pasal 315 berlaku secara mutatis mutandis terhadap evaluasi rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD.

Menteri dan gubernur juga diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Evaluasi tersebut merupakan sebuah langkah untuk menguji kesesuaian rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dengan Perda provinsi tentang APBD dan/atau Perda provinsi tentang perubahan APBD, peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dan/atau peraturan gubernur tentang perubahan penjabaran APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan. Aktualisasi mekanisme evaluasi rancangan Perda provinsi dan rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban APBD pada prinsipnya sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama tiga hari disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi.
 - b. Hasil evaluasi disampaikan kepada gubernur paling lama lima belas hari terhitung sejak Menteri menerima rancangan Perda provinsi tersebut.
-

- c. Jika hasil evaluasi rancangan Perda provinsi tersebut sesuai dengan Perda provinsi tentang APBD dan/atau Perda provinsi tentang perubahan APBD, dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan, maka gubernur dapat menetapkan rancangan Perda dimaksud menjadi Perda Provinsi.
- d. Dalam hasil evaluasi ternyata bertentangan dengan standar norma³²⁰ pengujian rancangan Perda provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan, maka gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut.
- e. Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh DPRD dan gubernur, dan gubernur tetap menetapkan rancangan Perda provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda, menteri dengan kewenangannya dapat membatalkan Perda dimaksud.³²¹

Aktualisasi mekanisme evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban APBD pada prinsipnya sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh

³²⁰ Yang dimaksud dengan standar norma pengujian rancangan Perda provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD adalah standar norma yang dijadikan instrumen untuk menguji kesesuaian rancangan Perda tersebut dengan Perda provinsi tentang APBD dan/atau Perda provinsi tentang perubahan APBD, peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dan/atau peraturan gubernur tentang perubahan penjabaran APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan.

³²¹ Lihat Pasal 321 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

bupati/walikota paling lama tiga hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.

- b. Evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan peraturan bupati/walikota tersebut dimaksudkan untuk menguji kesesuaiannya dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan/atau Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, peraturan bupati/walikota tentang perubahan APBD dan penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan.
- c. Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur kepada bupati/walikota paling lama lima belas hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda dan rancangan peraturan bupati/walikota tersebut.
- d. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi telah sesuai dengan standar norma pengujian³²² rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan telah menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan, gubernur dapat menetapkan rancangan Perda tersebut menjadi Perda kabupaten/kota.
- e. Jika hasil evaluasi dinyatakan tidak sesuai dengan standar norma pengujian rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dan tidak menindaklanjuti temuan hasil laporan

³²² Yang dimaksud dengan standar norma pengujian rancangan Perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD adalah standar norma yang dijadikan instrumen untuk menguji kesesuaian rancangan Perda tersebut dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan/atau Perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD, peraturan bupati/walikota tentang perubahan APBD dan penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan.

Badan Pemeriksaan Keuangan, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak hasil evaluasi diterima.

- f. Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD dan bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda dimaksud menjadi Perda kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan Perda tersebut.³²³

Dalam ketentuan Pasal 323 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa apabila dalam waktu satu bulan sejak diterimanya rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD dari kepala daerah, DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tersebut, kepala daerah dapat menyusun dan menetapkan Perkada tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Namun, rancangan Perkada sebagaimana dimaksud ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri bagi daerah provinsi dan gubernur bagi daerah kabupaten/kota. Untuk memperoleh pengesahan tersebut, rancangan Perda beserta lampirannya disampaikan paling lama tujuh hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda dimaksud. Selain itu, dalam batas waktu lima belas hari Menteri dan Gubernur tidak mengesahkan rancangan Perkada tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kepala daerah menetapkan rancangan Perkada tersebut menjadi Perda.

³²³ Lihat Pasal 322 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengawasan pusat terhadap daerah yang dilakukan melalui evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu dalam hukum pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami dialektika. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa aspek evaluasi yang dalam pengaturannya mengintegrasikan berbagai macam standar normatif pengujian rancangan Perda. Semula UU No. 32 Tahun 2004 memakai dua standar normatif yang dijadikan instrumen untuk melakukan pengujian terhadap rancangan Perda tertentu, yaitu kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan berbeda diperkenalkan oleh UU No. 23 Tahun 2014, yang menambah standar normatif pengujian rancangan Perda. UU No. 23 tahun 2014 melalui Pasal 314 ayat (3) dan 315 ayat (3) menentukan enam standar pengujian untuk menguji kesesuaian rancangan Perda tentang APBD, yakni ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD serta KUA dan PPAS, dan RPJMD. Sedangkan untuk rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam pengujiannya disesuaikan dengan lima standar normatif, yakni Perda provinsi tentang APBD dan/atau Perda provinsi tentang perubahan APBD, peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dan/atau peraturan gubernur tentang penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan.

Khususnya evaluasi terhadap rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam pengaturannya masih mengikuti paradigma UU No. 32

Tahun 2014. Aktualisasi mekanisme evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah pada prinsipnya sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah paling lama tiga hari disampaikan oleh gubernur kepada Menteri untuk Daerah provinsi, dan oleh bupati/walikota kepada gubernur untuk Daerah kabupaten/kota untuk dievaluasi.
 - b. Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dan gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.
 - c. Menteri dalam melakukan evaluasi rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan. Sedangkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah harus berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.
 - d. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri kepada gubernur dan gubernur kepada bupati/walikota paling lama lima belas hari terhitung sejak rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah diterima.
-

-
- e. Jika Menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, gubernur dan bupati/walikota dapat menetapkan rancangan Perda tersebut menjadi Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota.
- f. Selanjutnya, jika Menteri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, gubernur dan bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.
- g. Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur/bupati/walikota dan DPRD, dan gubernur/bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah menjadi Perda, Menteri membatalkan seluruh atau sebagian isi Perda tersebut.
- h. Khususnya untuk daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan paling lama tiga hari sejak ditetapkannya keputusan gubernur tentang hasil evaluasi
-

rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah.³²⁴

3. Pengawasan Umum dan Pengawasan Teknis

Selain pengawasan pusat terhadap daerah yang diaktualisasikan melalui pengawasan represif dan evaluasi terhadap rancangan Perda dan rancangan Perkada tertentu, UU No. 23 tahun 2014 juga mengintegrasikan konsep pengawasan umum dan pengawasan teknis.

Pengawasan umum merupakan pengawasan terhadap berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan public di daerah, kerjasama daerah, kebijakan daerah, kepala daerah dan DPRD dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa porsi pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah sangat besar, karena bukan hanya terbatas pada pengawasan represif dan evaluasi rancangan Perda tertentu, akan tetapi pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah juga merupakan objek pengawasan pemerintah pusat.

Secara khusus, pengawasan umum dan pengawasan teknis diatur dalam BAB XIX tentang Pembinaan dan Pengawasan. Ketentuan Pasal 373 UU No.

³²⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 324 dan Pasal 325.

23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Menteri untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat berwenang melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Dalam implementatifnya, pengawasan tersebut secara nasional dikordinasikan oleh Menteri.

Pengawasan disini secara normatif lebih dikenal sebagai pengawasan umum dan pengawasan teknis. Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Sedangkan untuk pengawasan teknis dilakukan oleh Menteri teknis dan kepala lembaga nonkementerian yang disesuaikan dengan bidang tugas masing-masing dan berkordinasi dengan Menteri. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.³²⁵

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mampu melakukan pengawasan, gubernur dapat meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Pusat.³²⁶

Jika mencermati konstruksi konsep pengawasan pusat terhadap daerah yang termanifestasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatas, maka

³²⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 377.

³²⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 378.

menimbulkan satu kesimpulan yang mengarah pada luasnya ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Semula ruang lingkup pengawasan pusat baik yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2014 masih terlihat kurang luas. Karena pada dasarnya, pengawasan pusat terhadap daerah diaktualisasikan melalui pembatalan Perda dan evaluasi rancangan Perda tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

UU No. 23 Tahun 2014 tidak hanya melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu sebagaimana yang diatur sebelumnya dalam UU No. 32 tahun 2014. Namun, ada beberapa evaluasi rancangan Perda yang semula tidak menjadi objek pengawasan Pemerintah Pusat, kini menjadi bagian dari dimensi objek pengawasan pusat terhadap daerah, yaitu pengawasan atau evaluasi terhadap rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Selain itu, standar normatif dalam melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda berbeda-beda. Terdapat beberapasyarat materil yang dijadikan standar normatif untuk melakukan pengujian atau evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, diantaranya:

- a. Untuk daerah provinsi: evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJPD dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan evaluasi terhadap rancangan

Perda tentang RPJMD dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJPN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- b. Untuk Daerah kabupaten/kota: evaluasi terhadap rancangan Perda RPJPD dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN, RPJPD provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan evaluasi rancangan Perda tentang RPJMD dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJPN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya, untuk mengetahui lebih jauh tentang dimensi perbandingan pengawasan pusat terhadap daerah dapat dilihat atau dibahas pada sub bab berikut.

D. Analisis Yuridis Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah

1. Dimensi Perbandingan Pengaturan Pengawasan Produk Hukum Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa konsep pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun peraturan pelaksana lainnya diaktualisasikan dalam bentuk pengawasan represif (*eksecutive review*) dan pengawasan fungsional. Pengawasan represif merupakan bagian dari pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menguji atau menilai apakah Perda yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-

undangan lainnya. Dalam rangka pengawasan represif, pemerintah daerah diwajibkan menyampaikan Perda yang telah ditetapkan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari.

Limitasi waktu penyampaian Perda kepada Pemerintah dalam pengaturannya tidak disertai dengan sanksi tertentu bagi daerah yang menyampingkan perintah normatif tersebut. Bagaimana jika Pemerintah Daerah setelah menetapkan Perda tidak menyampaikan kepada Pemerintah? Hal ini menjadi problem hukum tersendiri, karena daerah tidak terikat dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang sanksi bagi daerah yang menyampingkan perintah normatif tersebut, walaupun ada klausul tertentu yang memberikan legitimasi bahwa penyampaian Perda oleh pemerintahan daerah kepada Pemerintah itu bersifat wajib. Akan tetapi dengan kelemahan pengaturan seperti ini bukan tidak mungkin kalau sikap pemerintahan daerah menjadi lebih arogan dalam proses penyelenggaraan pemerinatahan di daerah.

Standar materil yang dipakai oleh UU No. 22 Tahun 1999 sebagai instrumen untuk melakukan pengujian atau pembatalan oleh Pemerintah terhadap Perda, yaitu

- a. Apakah bertentangan dengan kepentingan umum;
- b. Apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
- c. Apakah bertentangan dengan peraturan perundang undangan lainnya.

Dari standar normatif pengujian atau pembatalan Perda diatas, kemungkinan akan menimbulkan multiinterpretasi dalam implementatif pengawasan represif adalah berkaitan dengan Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan peraturan yang setingkat dalam hal ini misalnya Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota lainnya? Ataukah Perda Provinsi bertentangan dengan Perda Kabupaten atau Kota dan begitu pula sebaliknya, Perda Kabupaten atau Kota bertentangan dengan Perda Provinsi.

Menurut Ridwan,³²⁷ perda lain dapat berarti Perda dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama, atau Perda pemerintahan lain yang sederajat, atau Perda dari pemerintahan daerah kabupaten atau kota terhadap perda provinsi dalam wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Perda dalam pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip “ketentuan sederajat atau lebih tinggi yang baru menyampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama”. Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang yang telah disebutkan dimuka.

Bagaimana kalau Perda suatu pemerintahan daerah bertentangan dengan Perda pemerintahan daerah sederajat lainnya? Karena tidak ada

³²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematikan... op. cit.*, hlm 119.

hubungan wewenang antara dua lingkungan pemerintahan tersebut, maka tidak ada konsekuensi hukum dari pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintahan yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Perda yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainnya. Disini timbul “perselisihan kepentingan” yang dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan.³²⁸

Bagaimana kalau Perda suatu kabupaten atau kota bertentangan dengan Perda Provinsi yang mencakup kabupaten atau kota tersebut. penyelesaian akan ditentukan oleh ketentuan lingkungan wewenang provinsi, kabupaten atau kota tersebut bersangkutan. Apabila ternyata, Perda Provinsi mengatur mengatur diruang urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Perda kabupaten atau kota, maka Perda provinsi yang harus dibatalkan. Sebaliknya apabila ternyata Perda Kabupaten atau Kota mengatur rumah tangga provinsi, maka Perda Kabupaten atau Kota harus dibatalkan.³²⁹

Hal berbeda kemudian diatur dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang juga bisa dianggap sebagai penyempurnaan dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, karena dalam konsideren UU No. 32 Tahun 2004 mempertimbangkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu dilakukan perubahan.

³²⁸ *Ibid.*, hlm 119-120.

³²⁹ *Ibid.*, hlm 120.

Kaitannya dengan pengawasan represif, UU No. 32 Tahun 2004 mengurangi limitasi waktu penyampaian Perda paling lama lima belas hari (UU No. 22 Tahun 1999) menjadi paling lama tujuh hari setelah ditetapkan disampaikan kepada Pemerintah. Sama halnya dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang tidak mengatur sanksi bagi daerah ketika setelah Perda ditetapkan tidak disampaikan kepada Pemerintah. Seharusnya kelemahan pengaturan pengawasan represif yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 dapat disempurnakan melalui perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut.

Ada pula sketsa problem yang mungkin tergambar dalam pengaturan represif baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 adalah berkaitan dengan limitasi waktu penyampaian keputusan pembatalan Perda kepada pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tidak menyebutkan limitasi waktu penyampaian keputusan pembatalan Perda kepada Pemerintahan Daerah, tapi hanya menyebutkan pembatalan Perda disertai dengan alasan-alasannya dan paling lama satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, Perda dan Keputusan Kepala daerah harus diberhentikan pelaksanaannya (Pasal 114 ayat (2), (3)).

Hal ini kemudian disempurnakan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dengan menetapkan limitasi waktu penyampaian keputusan pembatalan Perda kepada pemerintah daerah paling lama enam puluh hari. Bagaimana jika dalam implementatifnya Pemerintah belum lagi menyampaikan keputusan pembatalan Perda dalam jangka waktu yang telah ditentukan? Apakah

pemerintah daerah harus menanggung semua konsekuensi hukum baik sebelum dan sesudah dikeluarkan keputusan pembatalan Perda tersebut?

Menurut Ridwan HR, setiap pembatalan pada dasarnya hanya berlaku kedepan (prospek). Daerah tidak perlu membuat ketetapan khusus untuk membatalkan pelaksanaan yang dimaksud. Apabila peraturan daerah atau keputusan kepala daerah dalam pelaksanaan pengujiannya melebihi dari limitasi waktu yang telah ditentukan, maka daerah bersangkutan bertanggungjawab untuk memulihkan segala hak dan kerugian yang timbul akibat penundaan pelaksanaan pembatalan. Dalam pengawasan represif juga tidak ada ketentuan mengenai penundaan (*schorsing*). Walaupun demikian tidak berarti tidak boleh dilakukan. Suatu peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang masih dalam pemeriksaan karena dugaan bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, untuk sementara dapat ditunda dan tidak dilaksanakan.³³⁰

Penundaan pelaksanaan atau keputusan pembatalan Perda seharusnya tidak dipandang sebagai bagian dari dimensi problem implementatif pengawasan represif. Karena Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 dan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tidak menyebutkan setiap Perda yang masih dalam proses pemeriksaan secara otomatis tidak berlaku, sehingga dalam penundaannya akan menimbulkan konsekuensi hukum tertentu. Namun yang harus dipahami dalam klausul pasal tersebut adalah Perda yang ditetapkan

³³⁰ *Ibid.*, hlm 121.

dan disampaikan kepada pemerintah dengan sertamerta berlaku tanpa ada pengesahan dari pejabat atau organ yang berwenang.

Dengan demikian, walaupun dalam pelaksanaan pembatalan Perda atau penyampaian keputusan pembatalan Perda kepada pemerintah daerah melebihi limitasi waktu yang telah ditentukan atau adanya penundaan karena mengingat banyaknya satuan pemerintahan daerah, Perda yang masih diperiksa oleh Pemerintah tetap berlaku dan tidak menimbulkan akibat hukum tertentu karena adanya penundaan atau keputusan pembatalan Perda dari Pemerintah.

Menurut Ni'matul Huda,³³¹ Perda yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah kemudian disampaikan kepada Pemerintah merupakan bentuk pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. karena itu, Perda yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Ketentuan Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 dan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengklasifikasikan Perda dan Keputusan Kepala Daerah apa saja yang akan diperiksa oleh Pemerintah. Akan tetapi, implementasi pengawasan represif dijalankan oleh Pemerintah terhadap semua jenis Perda

³³¹ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 117.

dan Keputusan Kepala Daerah yang diduga bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Disamping itu, UU No. 22 Tahun 1999 juga tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif serta bentuk hukum keputusan pembatalannya. UU No. 22 Tahun 1999 hanya menyebut Pemerintah (Pusat) yang berwenang membatalkan. Dengan demikian, satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya tidak berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang lebih rendah tingkatannya. Akan tetapi jika dibaca dalam Pasal 80 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 jo Pasal 17 (2) Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001, nampaknya bahwa yang diberi kewenangan membatalkan Perda khususnya yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah adalah Menteri Dalam Negeri.³³²

Penegasan mengenai organ pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif serta bentuk hukum keputusan pembatalannya ternyata diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 9 ditegaskan bahwa pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintahan Non Departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan represif kepada gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Perda dan Keputusan Kepala Daerah serta

³³² *Ibid.*, hlm 122.

Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota setelah berkordinasi dengan instansi terkait.³³³

Kemudian di dalam Pasal 10 PP No. 20 Tahun 2001 dinyatakan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan keputusan pembatalan terhadap Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, Keputusan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dan Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan keputusan pembatalan terhadap Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan.³³⁴

Kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tidak sepenuhnya menutupi berbagai kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 khususnya mengenai organ penyelenggaraan pengawasan represif dan instrumen hukum pembatalan Perda. UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan Pemerintah berwenang membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selebihnya tidak menentukan lebih lanjut apakah "Pemerintah" yang dimaksud adalah Presiden ataukah Menteri atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah. Jika merujuk pada Pasal 145 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004,

³³³ *Ibid.*, hlm 124.

³³⁴ *Ibid.*, hlm 124-125.

maka secara tidak langsung organ yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden, walaupun dalam klausul tersebut tidak disebutkan secara eksplisit mengenai organ tertentu yang menjalankan pengawasan represif, namun hanya menegaskan bahwa instrumen pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 145 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 Presiden diberikan legitimasi untuk memeriksa sekaligus membatalkan Perda dan keputusan pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Namun, jika merujuk pada Pasal 37 PP No. 79 Tahun 2005 maka menteri mempunyai legitimasi memeriksa Perda dan Peraturan Kepala Daerah yang diduga bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan Presiden mempunyai kewenangan mengeluarkan keputusan pembatalan Perda berdasarkan usul Menteri yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Menteri hanya dapat membatalkan Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan keputusan pembatalannya ditetapkan dengan Peraturan Menteri..

Jika dikonfirmasi dengan Permendagri No. 53 Tahun 2007³³⁵ organ yang berwenang memeriksa atau menilai apakah Perda bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

³³⁵ Pasal 4 menegaskan bahwa gubernur menyampaikan peraturan daerah dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi dan bupati/walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 hari (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Yang dimaksud dengan Klarifikasi dalam hal ini adalah pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

adalah Menteri untuk Perda Provinsi dan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota.

Sedangkan instrumen hukum pembatalan Perda dalam Permendagri tersebut tidak disebut secara eksplisit, namun secara implisit mengisyaratkan bahwa hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya Perda Provinsi dijadikan bahan usulan Mendagri kepada Presiden untuk pembatalan dan khususnya Perda Kabupaten/Kota dijadikan bahan usulan gubernur kepada Mendagri untuk pembatalan. Tidak ada pengaturan eksplisit mengenai instrumen hukum seperti apa yang dikeluarkan dalam penetapan pembatalan Perda. Apakah keputusan pembatalan Perda ditetapkan oleh Presiden dengan Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden ataukah oleh Mendagri dengan Peraturan Permendagri atau Keputusan Permendagri. Akan tetapi, jika hal ini direlasikan dengan Pasal 145 ayat (3), maka keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan Permendagri No. 53 Tahun 2007, Mendagri diberikan kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang keputusan pembatalan atas peraturan kepala daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

Mencermati konstruksi pengawasan represif (*eksecutive review*) dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksana lainnya, maka ada beberapa organ pelaksana pengawasan represif dan instrumen atau bentuk keputusan

pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah. *Pertama*, UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada Presiden, Menteri dan Gubernur untuk membatalkan Perda, dan keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden. *Kedua*, dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh Menteri dan bentuk keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden, Peraturan Menteri (untuk Perda dan Perkada), dan Peraturan Gubernur. *Ketiga*, Permendagri No. 53 Tahun 2007 menentukan Menteri dan Gubernur melakukan pengawasan atas Perda dan Perkada. Sedangkan instrumen hukum pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden dan Perkada ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Menurut Maria Farida, istilah Peraturan Presiden sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat. Istilah “keputusan” dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschekking*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang bersifat menetapkan, yang dapat disebut penetapan, namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang didalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus bersifat menetapkan.³³⁶

³³⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 133-234.

Ni'matul Huda³³⁷ memberikan argument terhadap nomenklatur pembatalan Peraturan Daerah berupa Peraturan Presiden secara teoritis dianggap kurang tepat. Keputusan untuk membatalkan Produk hukum daerah merupakan tindakan penetapan (*beschikking*), sehingga tidak tepat kalau ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Sedangkan Peraturan Presiden secara yuridis merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Walaupun ada pengawasan represif, dalam pengaturannya baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 masih memberikan ruang kepada daerah untuk mencari keadilan melalui upaya hukum kepada Mahkamah Agung. Dalam implementatifnya, jika kepala daerah keberatan dengan keputusan pembatalan peraturan daerah, maka dengan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dan pengajuan keberatan tersebut merupakan upaya hukum terakhir yang ditempuh oleh kepala daerah.

Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 menekankan bahwa apabila pengajuan keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Pengaturan seperti ini merupakan upaya

³³⁷ *Ibid.*, hlm 134.

untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya tindakan kesewenang-wenangan oleh badan atau organ pemerintahan yang mempunyai kewenangan membatalkan Perda demi kepentingan kelompok tertentu, misalnya Perda A mengatur tentang investasi, disatu sisi investasi bisa menjadi instrumen kesejahteraan bagi masyarakat, akan tetapi disisi lain pengaturan Perda tersebut secara financial membebani investor yang melakukan investasi. Bisa saja investor bekerja sama dengan Pemerintah sehingga dengan tekanan dan pertimbangan-pertimbangan tertentu Pemerintah mengambil kebijakan untuk membatalkan atau menyatakan bahwa Perda A bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Melihat ketentuan Pasal 145 ayat (5) dan ayat (6), yang diujikan kepada Mahkamah Agung terkait dengan keberatan kepala daerah bukanlah Perda melainkan Peraturan Presiden.

Seharusnya yang diujikkan secara materil ke Mahkamah Agung bukan Peraturan Presiden, tetapi justru Perdanya. Mahkamah Agung sebagai lembaga yang netral dapat memberikan penilaian apakah tindakan pemerintah membatalkan Perda sudah sesuai atau belum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jangan sampai pembatalan hanya didasarkan pada kepentingan sekelompok orang atau pihak “asing” yang dapat memberikan tekanan (*pressure group*) pada Pemerintah, atau hanya didasarkan pada pertimbangan “tertentu” dari kepentingan Pemerintah (eksekutif), dan bukan didasarkan pada pertimbangan kepentingan nasional yang objektif.³³⁸

³³⁸ *Ibid.*, hlm 127.

Tidak berlebihan jika Mahkamah Agung melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap Perda sekalian dengan Peraturan Presiden. Sehingga Mahkamah Agung bisa memastikan apakah Peraturan Presiden yang membatalkan Perda telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas maka terpikirkan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 kurang mendapatkan penegasan terhadap pengawasan pusat terhadap daerah. Berbagai dimensi problematika hukum pengawasan represif, baik itu berkaitan dengan, instrumen hukum pembatalan Perda, limitasi waktu dan kepatuhan pemerintahan daerah menyampaikan Perda kepada Pemerintah telah menjadi perhatian khusus dalam perbincangan hukum otonomi daerah saat ini. Oleh sebab itu, dengan merasa pentingnya dimensi pengawasan pusat terhadap daerah dalam rangka menjaga keselarasan kepentingan nasional, maka melakukan reformasi sistem pengawasan pusat terhadap daerah merupakan langkah yang konkrit dan relevan.

Berbagai kelemahan pengawasan represif yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, kini disempurnakan oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, walaupun dalam konstruksi normatifnya masih dikatakan mengandung unsur sentralisasi, yang diorientasikan agar supaya daerah tetap berada pada koridor peraturan perundang-undangan dan kebijakan dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pengawasan represif dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur secara khusus dalam BAB IX Bagian Ketiga tentang Pembatalan Perda dan Perkada. Sebenarnya kerangka normatif pengawasan represif dalam UU No. 23 Tahun 2014 masih relevan dengan kerangka normatif UU No. 32 Tahun 2004, hanya saja ada beberapa pengaturan dilakukan reformasi.

Pertama, diaturnya tentang sanksi bagi daerah yang tidak menyampaikan Perda kepada Pemerintah (menteri untuk Perda Provinsi dan gubernur untuk Perda Kabupaten/kota). Pasal 249 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Perda dan Perkada yang telah ditetapkan disampaikan kepada Pemerintah paling lama tujuh hari, sedangkan daerah yang menyampingkan perintah normatif tersebut dapat dikenai sanksi administrasi berupa teguran tertulis dari Menteri untuk daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk daerah kabupaten/kota. Kemudian, bagi daerah yang masih memberlakukan Perda dan Perkada yang dibatalkan oleh Pemerintah dikenai sanksi berupa sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda.

Sanksi administratif dikenai kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan. Secara spesialisasi, diatur juga sanksi bagi daerah yang memberlakukan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri dan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pengaturan semacam ini sangat tegas karena sanksi yang dikenakan juga tidak main-main, yaitu penundaan atau pemotongan DAU dan atau DBH bagi daerah bersangkutan.

Kedua, instrumen hukum pembatalan Perda. Banyak kalangan beranggapan bahwa keputusan pembatalan Perda yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden (kasus UU No. 32 Tahun 2004) secara teoritis kurang atau tidak tepat, seharusnya instrumen hukum pembatalan Perda ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri. Oleh sebab itu, UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengikuti ide normatif yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan memperkenalkan Keputusan Menteri dan Keputusan Gubernur sebagai instrumen hukum pembatalan Perda. Jadi, keputusan pembatalan Perda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan Menteri dan keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Secara teoritis, instrumen hukum pembatalan Perda yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan langkah yang tepat untuk merespon atau menyempurnakan kelemahan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, yang selama ini menjadi sumber perbincangan dan perdebatan hukum khususnya para ahli hukum.

Ketiga, Perda dan Perkada yang tidak dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Kewenangan membatalkan Perda dan Perkada Kabupaten/Kota melekat pada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pelimpahan kewenangan tersebut mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan kewenangan membatalkan Perda dan Perkada Provinsi merupakan kewenangan Menteri. walaupun demikian, Menteri dapat membatalkan Perda dan Perkada

Kabupaten/Kota yang tidak dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kesusilaan.

Pengaturan semacam ini merupakan trobosan baru dalam UU No. 23 Tahun 2014 karena semula UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengintegrasikan pengaturan tersebut. Bagaimana jika Perda dan Perkada Kabupaten/Kota yang diperiksa oleh gubernur dan dinyatakan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dan ternyata menurut Menteri bertentangan, apakah Menteri dapat membatalkan Perda tersebut? kalau misalnya kasus seperti ini terjadi, maka Menteri sebatas memberikan rekomendasi atau semacam teguran kepada gubernur yang berisi menilai, manguji atau memeriksa kembali Perda dan Perkada Kabupaten/Kota tersebut yang oleh Menteri diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Akan tetapi, jika Perda atau Perkada Kabupaten/Kota bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dan tidak dibatalkan oleh gubernur, barulah Menteri dapat membatalkan Perda dan Perkada tersebut sesuai dengan Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014. Lantas bagaimana jika Menteri tidak membatalkan Perda dan Perkada Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan

umum, dan/atau kesusilaan? Apakah Presiden sebagai pemerintahan atasan dapat membatalkan Perda dan Perkada Provinsi tersebut? UU No. 23 Tahun 2014 luput dari pengaturan mengenai hal ini. Seharusnya pengaturan yang sama juga berlaku terhadap Menteri yang tidak membatalkan Perda dan Perkada Provinsi.

Misalnya, apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Menteri tidak membatalkan Perda dan Perkada Provinsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, maka Presiden dapat membatalkan Perda dan Perkada tersebut. Sehingga tidak menimbulkan kesan bahwa pengawasan represif terhadap Perda dan Perkada Provinsi tidak terlalu ketat, ketimbang pengawasan terhadap Perda dan Perkada Kabupaten/Kota.

Keempat, pengaturan mengenai pengajuan keberatan kepada atasan pemerintahan. Semula UU No. 32 Tahun 2004 memberikan legitimasi kepada daerah yang tidak menerima keputusan pembatalan Perda atau Keputusan Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan langsung kepada Mahkamah Agung. Sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 sebelum mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung terlebih dahulu diajukan kepada Pemerintah.

Berbeda dengan UU No. 23 Tahun 2014. Merujuk pada Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8), maka apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota serta gubernur dan bupati/walikota tidak menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota, gubernur dapat

mengajukan keberatan kepada Presiden dan bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat empat belas hari terhitung sejak keputusan pembatalan Perda dan Perkada diterima. Sepintas pengaturan seperti ini terlihat efektif, efisien dan ideal. Akan tetapi, klausul ini bisa menjadi belenggu bagi daerah dalam mencari kepastian hukum.

Logika hirarki pengajuan keberatan seperti yang diatur dalam Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) kemungkinan besar tidak menjamin terkabulnya permohonan keberatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada Presiden atau Menteri. Karena, Gubernur dan Menteri merupakan perpanjangan tangan presiden, yang secara rasional mempunyai kepentingan yang sama. Bukan tidak mungkin kalau misalnya Perda yang dibatalkan oleh Menteri merupakan bagian dari instruksi Presiden atau Perda yang dibatalkan oleh Gubernur pada dasarnya merupakan instruksi Menteri. Bagaimana mungkin Perda yang dibatalkan berdasarkan perintah Presiden atau Menteri dalam upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintahan daerah berupa permohonan keberatan dapat dikabulkan oleh Presiden atau Menteri?

Idealnya, apabila pemerintah daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda atau Perkada yang dikeluarkan oleh Menteri atau Gubernur, upaya hukum yang ditempuh oleh pemerintah daerah langsung mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, seperti halnya diatur dalam Pasal 154 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004. Karena sesuai dengan eksistensinya, Mahkamah Agung merupakan lembaga yang bersifat mandiri dan bebas dari intervensi politik lembaga non-yudisial.

Untuk lebih jelas, dimensi perbandingan pengaturan pengawasan represif dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1
Dimensi Perbandingan Pengaturan Pengawasan Produk Hukum Daerah
(Pengawasan Represif)

Substansi Pengaturan	UU No. 22/1991	UU No. 32/2004	UU No. 23/2014
Kewenangan melakukan pengawasan represif	Pemerintah	Pemerintah (Presiden, Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah)	Pemerintah (Menteri untuk Perda Provinsi dan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota)
Kategori Perda yang dievaluasi	Seluruh Perda yang telah ditetapkan	Seluruh Perda yang telah ditetapkan	Seluruh Perda yang telah ditetapkan
Limit waktu penyampaian Perda	Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan
Limit waktu eksekusi	Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda, Perda tersebut dibatalkan pelaksanaannya	paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut	paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut
Standarisasi pembatalan	Bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya	Bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi	Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian
Instrumen hukum pembatalan Perda	Tidak mengatur	Peraturan Presiden	Keputusan Menteri untuk Perda Provinsi dan Keputusan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota
Upaya hukum	Mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah	Mengajukan keberatan langsung kepada Mahkamah Agung	Mengajukan kepada atasan pemerintahan (pemerintahan daerah provinsi kepada Presiden dan pemerintahan kabupaten/kota kepada Menteri)

Hubungan pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 diimplementasikan dalam bentuk pengawasan represif, berupa pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang diduga bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan pengawasan melalui evaluasi rancangan Perda atau pengawasan preventif tidak dikenal dalam konstruksi normatif UU No. 22 Tahun 1999. Sepintas pengaturan seperti ini menimbulkan intepretasi bahwa Pemerintah memberikan ruang kebebasan kepada daerah dalam hal pembentukan produk hukum daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri.

UU No. 22 Tahun 1999 mengambil perspektif yang berbeda dari UU No. 5 Tahun 1974, dengan tidak mengintegrasikan pengawasan preventif atau evaluasi rancangan Perda dalam sistem pengawasan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah. Hal ini mungkin dipengaruhi oleh pergeseran paradigma otonomi daerah yang sebelumnya masih sentralistis dengan dasar hukum UU No. 5 Tahun 1974, kemudian bergeser dan mengikuti tuntutan reformasi dengan menerapkan otonomi seluas-luasnya. Sehingga konsekuensinya, pengawasan preventif atau evaluasi terhadap reancangan Perda dianggap sebagai dimensi pembatasan ruang gerak daerah dalam mengatur rumah tangganya, baik itu melalui pembentukan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

Memang dapat dipastikan bahwa mengeliminasi pengawasan preventif (UU No. 5 Tahun 1974) atau evaluasi rancangan Perda, dalam implementasinya akan diperhadapkan dengan kendala-kendala tertentu, misalnya produk hukum daerah selalu saja berkontradiksi dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Walaupun demikian, rancangan Perda atau Peraturan Kepala Daerah yang telah ditetapkan menjadi Perda bukan berarti bebas dari pengawasan. Karena UU No. 22 Tahun 1999 mengintegrasikan pengawasan represif dalam rangka menguji konsistensi Perda dan Peraturan Kepala daerah dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut Bagir Manan, meniadakan pranata pengesahan atau semata-mata mengandalkan pada pengawasan represif (*represief toezicht*) yaitu menunda pelaksanaan (*schorsing*) dan membatalkan (*vernietiging*) mengandung resiko. Perda yang sudah berlaku mungkin telah menimbulkan berbagai hubungan hukum atau akibat hukum yang luas. Setiap penundaan atau pembatalan dapat menimbulkan masalah hukum atau akibat hukum bagi keadaan yang telah ada. Salah satu kemungkinan yaitu ada pihak yang dirugikan akibat penundaan atau pembatalan itu. Pemerintah daerah harus bertanggungjawab atas setiap kerugian yang timbul akibat penundaan atau pembatalan tersebut. Dapat pula terjadi, sebagian atau semua warga daerah bersangkutan telah melaksanakan suatu kewajiban (misalnya membayar) berdasarkan perda yang ditunda pelaksanaan atau dibatalkan. Pemerintah

daerah berkewajiban untuk memulihkan kembali kepada keadaan semula sebelum ada Perda yang ditunda pelaksanaan atau dibatalkan tersebut. resiko-resiko semacam ini menjadi lebih pelik kalau Perda tersebut telah lama berlaku, baru ditunda pelaksanaan atau dibatalkan.³³⁹

Ada segi positif dan negatif meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah. segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap insiatif daerah. Melalui pengawasan preventif daerah “dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatif, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Tentu saja, keadaan ini tetap dapat dikendalikan melalui pengawasan represif. Pemerintah pusat sewaktu-waktu membatalkan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain. Pembatalan dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang sudah berlaku dan mungkin telah lama berlaku serta telah pula menimbulkan berbagai akibat hukum. Suatu pembatalan harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai akibat hukum yang telah terjadi tersebut. Bagaimanakah pula, apabila tidak pernah ada pembatalan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan

³³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 82-83.

kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lain? Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tersebut akan berlaku terus dengan segala akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.³⁴⁰

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, memperkenalkan pengawasan produk hukum daerah melalui pengawasan represif dan evaluasi rancangan Perda dan Peraturan Kepala daerah. Dalam artian bahwa rancangan Perda dan Peraturan Kepala Daerah sebelum ditetapkan menjadi Perda atau Peraturan Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri dan Gubernur. Kewenangan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda sepenuhnya diberikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Rancangan Perda Provinsi dan kepada Gubernur untuk rancangan Perda Kabupaten/Kota. Akan tetapi tidak semua rancangan Perda dan Peraturan Kepala Daerah itu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

Ada beberapa kategori rancangan Perda dan Peraturan Kepala Daerah yang dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur, diantaranya rancangan Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban APBD (Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004). Selain rancangan Perda tersebut, proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang

³⁴⁰ *Ibid.*, hlm 154-155.

daerah menjadi Perda berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 185 dan Pasal 186. Evaluasi tidak dilakukan terhadap rancangan Perda dan Peraturan Kepala Daerah diluar dari kategori yang ditentukan. Dengan demikian, rancangan Perda yang tidak termasuk kategori yang telah ditentukan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 bisa ditetapkan tanpa terlebih dahulu dievaluasi oleh Pemerintah (Mendagri dan Gubernur).

UU No. 23 Tahun 2014 masih mengikuti paradigma UU No. 32 Tahun 2004 khususnya mengenai evaluasi rancangan Perda. Hanya saja UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengatur mengenai evaluasi terhadap rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Perbedaan yang cukup signifikan juga dapat dilihat pada standar normatif evaluasi rancangan Perda. Untuk lebih jelas, perbandingan UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai evaluasi Rancangan Perda, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2
Perbandingan Pengaturan Evaluasi Rancangan Perda

Substansi Perbandingan	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 23/2014
Kewenangan melakukan evaluasi		Menteri (Raperda Provinsi) dan Gubernur (Raperda Kabupaten/Kota). Khususnya Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dikordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang wilayah dikordinasikan dengan	Menteri (Raperda Provinsi) dan Gubernur (Raperda Kabupaten/Kota). Untuk Raperda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan tata ruang daerah berkordinasi dengan menteri bidang keuangan, dan menteri bidang tata ruang, dan untuk Raperda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dan tata ruang daerah, gubernur berkonsultasi dengan menteri kemudian menteri berkordinasi dengan menteri bidang keuangan dan menteri bidang tata ruang
		Menteri yang membidangi urusan tata ruang.	

Kategori Raperda dan Raperkada yang dievaluasi		Raperda dan Raperkada tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang	Raperda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang
Limit waktu penyampaian Raperdadan Raperkada kepada Pemerintah (Menteri dan Gubernur)		Paling lambat 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan	Paling lambat 3 (tiga) sebelum ditetapkan
Standarisasi evaluasi Raperda dan Raperkada		Kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi	<ol style="list-style-type: none"> 1. RPJPD Provinsi: sesuai dengan RPJPN, rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 2. RPJMD Provinsi: sesuai dengan RPJPD Provinsi, RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan PPU yang lebih tinggi. 3. RPJPD Kabupaten/Kota: sesuai dengan RPJPN, RPJPD Provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, kepentingan umum dan/atau PPU yang lebih tinggi. 4. RPJMD Kabupaten/Kota: sesuai dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi, dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau PPU yang lebih tinggi. 5. APBD, penjabaran APBD dan perubahan APBD: sesuai dengan ketentuan PPU yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD serta KUA, PPAS dan RPJMD. 6. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD provinsi: sesuai dengan Perda provinsi tentang APBD dan perubahan APBD, Pergub tentang penjabaran APBD dan penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan BPK. 7. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota: sesuai dengan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan perubahan APBD, Perbup/wal tentang penjabaran APBD dan penjabaran perubahan APBD serta temuan laporan hasil pemeriksaan BPK. 8. Pajak daerah dan retribusi daerah: ketentuan PPU yang lebih tinggi dan kepentingan umum.
Limit waktu penyampaian hasil evaluasi kepada pemerintah daerah		Paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya Raperda dan Perkada	Paling lama 15 (lima belas hari) sejak diterimanya Raperda dan Perkada

Sumber: hasil analisis berdasarkan UU No. 32/2004 dan UU No. 23/2014

Dari perbandingan diatas terlihat bahwa konstruksi pengaturan evaluasi rancangan Perda yang termanifestasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 masih mengikuti pengaturan yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004. Hal ini terlihat dari kewenangan melakukan evaluasi, limitasi waktu penyampaian Raperda dan Raperkada kepada Pemerintah maupun penyampaian hasil evaluasi kepada daerah. Hanya saja terjadi perbedaan pada pengaturan standarisasi evaluasi rancangan Perda dan Raperkada. UU No. 32 Tahun 2004 memakai standarisasi: bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Standarisasi tersebut berlaku umum terhadap semua kategori rancangan Perda yang dievaluasi. Standarisasi yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 terlihat berbeda antara satu dengan yang lainnya (lebih jelas lihat tabel 2).

2. Inkonsistensi Pengaturan Pengujian Peraturan Daerah

Setelah amandemen UUD 1945, Peraturan Daerah mendapatkan legitimasi konstitusional sebagai instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Materi muatan Perda dibatasi hanya sebatas dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme pembentukan dan organ yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan daerah mirip dengan undang-undang. Pertama seperti undang-undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan

Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika undang-undang dibuat oleh legislatif pusat dengan persetujuan bersama dengan Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah setempat dengan perkataan lain, sama dengan produk legislatif yang melibatkan peran wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat.³⁴¹

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah itu dengan undang-undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-Undang berlaku secara nasional, sedangkan Peraturan Daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah provinsi, daerah wilayah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Oleh karena itu, peraturan daerah itu ubahnya adalah "*local law*" atau "*locale wet*", yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*lokal legislation*).³⁴²

Sebagai produk hukum daerah yang dalam proses pembentukannya melibatkan kepala daerah dan DPRD, yang notabenehnya merupakan lembaga atau organ politik, bukan tidak mungkin dalam pengaturannya mengandung unsur yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan

³⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama (Jakarta: Konpres, 2006), hlm 92.

³⁴² *Ibid.*, hlm 93.

yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk mengontrol agar Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama DPRD tidak keluar dari norma yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, rancangan Perda yang telah ditetapkan menjadi Perda harus disampaikan kepada Menteri untuk Perda Provinsi dan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota untuk dievaluasi. Hal ini dilakukan dalam rangka melihat atau memeriksa konsistensi Perda dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mekanisme evaluasi Perda atau sering dikenal dengan istilah pengawasan represif (*eksekutif review*) merupakan langkah yang tepat agar supaya Perda yang diproduksi oleh pemerintahan daerah bisa terkontrol dengan baik. Dengan demikian, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, legalitas normatif pengujian Perda merupakan kewenangan Menteri dan Gubernur.

Sebagai produk legislatif daerah, secara legalitas eksistensi Perda diakui secara hukum dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menentukan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kemudian Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 mengingatkan bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Jika dalam realitasnya suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan yang berada dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Jika mencermati konstruksi Pasal 7 dan Pasal 9 UU No. 12 tahun 2011, maka Mahkamah Agung mempunyai kompetensi menguji empat peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Secara konstitusional, Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 merupakan derivatif dari Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undang dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”

Apabila peraturan daerah dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang eksistensi-kedudukannya berada dibawah undang-undang, maka berdasarkan Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 jo Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung dianggap mempunyai kompetensi mutlak menguji Peraturan Daerah. Dalam artian bahwa, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pengaturan seperti ini jelas sangat kontras dengan konstruksi pengawasan Perda yang termanifestasi

dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena kewenangan menilai atau menguji apakah Perda bertentangan atau tidak dengan kepentingan dan/atau peraturan perundang-undangan sepenuhnya berada pada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Secara hirarki, dalam pengujian peraturan daerah terjadi konflik norma hukum. Sebagaimana amanat UUD 1945 memberikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan (dalam hal peraturan daerah) kepada Mahkamah Agung sebagai pelaksana lembaga Kehakiman yang bebas dan merdeka tanpa intervensi dari lembaga ekstra kehakiman. Dalam perspektif UU No. 12 Tahun 2011 Mahkamah Agung mempunyai hak menguji Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota baik secara materil maupun formil. Selain itu, ada legitimasi kewenangan yang lain misalnya, Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Sebagaimana diketahui, Pasal 24A ayat (1) menegaskan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Penegasan mengenai kompetensi mutlak Mahkamah Agung dalam menangani pengujian atas Perda yang dianggap bermasalah tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b, dan ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 jo Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2005.³⁴³

Pasal 20 ayat (2) huruf b:

³⁴³ King Faisal Sulaiman, *Dialektika... op. cit.*, hlm 127.

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang”

Pasal 20 ayat (3):

Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2005:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan berlaku.
- (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Berpijak pada ketentuan normatif diatas, maka dapat diintrodusir bahwa terdapat dua model mekanisme *judicial review* terhadap peraturan daerah yang dapat ditempuh oleh para pihak yang berkepentingan, yakni bisa melalui pengajuan gugatan (pemeriksaan tingkat kasasi) atau dapat pula melalui permohonan secara langsung pada Mahkamah Agung. Khusus terhadap sebuah gugatan atau perkara yang berkaitan dengan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tidak perlu terlebih dahulu diajukan pada pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Secara prosedural, pengajuan permohonan keberatan atas peraturan daerah yang dianggap bermasalah mengacu pada ketentuan dalam Pasal 31A UU No. 3 Tahun 2009 jo

Perma No. 1 Tahun 2004. Perma No. 1 Tahun 2004 hanya mengenal satu prosedur

judicial review atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang kepada Mahkamah Agung, yakni dengan cara mengajukan “permohonan keberatan” secara langsung ke Mahkamah Agung tanpa melalui Pengadilan Negeri setempat. Pengajuan permohonan keberatan yang dimaksud secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut.³⁴⁴

- a. Permohonan diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.
- b. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat: (i) nama dan alamat pemohon dan (ii) uraian mengenai perihal yang menjadi dsar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa (iii) materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau (iv) pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku dan berisi hal-hal yang diminta untuk diputus.
- c. Permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan daerah tersebut.
- d. Panitera Mahkamah Agung memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan, dapat diminta langsung kepada pemohon keberatan untuk melengkapinya.
- e. Panitera Mahkamah Agung wajib mengirimkan salinan permohonan tersebut kepada pihak Termohon setelah terpenuhi kelengkapan berkasnya.

³⁴⁴ *Ibid*, hlm 128-133. Untuk lebih jelas, lihat Pasal 31A UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung juncto Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil.

-
- f. Termohon wajib mengirimkan atau menyerahkan jawaban kepada Panitera Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah diterima salinan permohonan tersebut.
 - g. Panitera Mahkamah Agung menyampaikan kepada Ketua Mahkamah Agung untuk menetapkan Majelis Mahkamah Agung setelah lengkap berkas salinan permohonan keberatan tersebut.
 - h. Penetapan Majelis dilaksanakan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung.

Jika memperhatikan ketentuan dalam Perma No. 1 Tahun 2004 terkait pengajuan permohonan keberatan dalam perkara *judicial review* Perda, ternyata terdapat limitasi waktu bagi pemohon dalam mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung, yaitu paling lambat sebelum 180 (seratus delapan puluh) hari terhitung setelah Perda tersebut diundangkan oleh Kepala Daerah. Namun, kehadiran Perma No. 1 Tahun 2011 justru menganilir atau meniadakan ketentuan batasan waktu yang dimaksud dalam pengajuan perkara *judicial review* Perda tersebut. Dengan demikian, setiap pemohon keberatan tidak dibatasi waktu, sehingga tidak perlu khawatir mengenai kadaluwarsa dalam pengajuan perkara *judicial review* atas Perda yang dianggap bermasalah tersebut.³⁴⁵

Standar normatif yang digunakan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap peraturan daerah diatur secara jelas dalam Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 junto Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009. Kedua undang-undang ini pada intinya menegaskan bahwa, “Mahkamah

³⁴⁵ *Ibid.*, hlm137.

Agung berwenang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku". Berpijak pada ketentuan norma tersebut, maka syarat pengujian atau standar normatif yang digunakan oleh Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan daerah terdiri dari syarat materil dan syarat formil. Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah terhadap setiap peraturan daerah baik pada tingkat kasasimaupun apabila dimohonkan oleh pemohon secara langsung untuk dilakukan *judicial review* dengan alasan:

- a. Peraturan daerah tersebut tidak memenuhi syarat formil karena dari segi pembentukannya tidak memenuhi prosedur yang jelas dan tepat sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berlaku.
- b. Peraturan daerah tersebut tidak memenuhi syarat materil karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁴⁶

Agak berbeda dengan Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan kepada Menteri dan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah jika bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan. UU No. 23 Tahun 2014 hanya mengenal syarat materil dalam melakukan pengujian atas peraturan daerah. Sedangkan, yang dimaksud dengan kepentingan umum, diantaranya:

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;

³⁴⁶ *Ibid.*, hlm 140.

- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan dan gender.

Jika merujuk pada Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 juncto Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009, maka Mahkamah Agung hanya dapat menilai atau menguji peraturan daerah dengan standar normatif bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (secara materil) dan prosedur pembentukan peraturan daerah (secara formil). Bagaimana jika peraturan daerah tertentu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun hanya bertentangan dengan kepentingan umum, apakah Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap peraturan daerah tersebut? dengan demikian, dapat dikatakan bahwa, ruang lingkup standar normatif pengujian peraturan daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sangat terbatas, ketimbang Menteri dan Gubernur sebagaimana yang diatur dalam Pasal 250 UU No. 23 Tahun 2014.

Selain itu, sifat kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *review* terhadap peraturan daerah hanya bersifat pasif. Dalam artian bahwa Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian atas peraturan daerah jika ada permohonan keberatan yang diajukan oleh pemohon, atau dengan kata lain, menunggu datangnya permohonan dari pemohon. Sedangkan, Menteri dan Gubernur dalam melakukan pengujian atas peraturan daerah kewenangannya bersifat aktif, artinya

bahwa peraturan daerah yang telah ditetapkan atau telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara umum harus disampaikan kepada Menteri (Perda Provinsi) dan Gubernur (Perda Kabupaten/Kota) untuk diuji konsistensinya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan.

Untuk lebih jelas, inkonsistensi pengaturan kewenangan pengujian peraturan daerah antara Mahkamah Agung dan Pemerintah (Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat) dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 3
Pengaturan pengujian Peraturan Daerah oleh MA dan Pemerintah (Menteri dan Gubernur)³⁴⁷

No.	Substansi pengaturan	Mahkamah Agung	Pemerintah (Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat)
1	Jenis review	Judicial review	Executive review
2	Bentuk review	Permohonan keberatan	1. Pengawasan preventif atau evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah
3	Lembaga/organ yang melakukan review	Mahkamah Agung	Pemerintah Pusat melalui Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat
4	Sifat kewenangan lembaga/organ yang melakukan review	Pasif, artinya menunggu datangnya permohonan dari pemohon	aktif, artinya bahwa Pemerintah (Menteri dan Gubernur) melakukan pengawasan atau evaluasi terhadap produk hukum daerah yang dikeluarkan
5	Kapasitas lembaga	Menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang	Dalam rangka pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah
6	Dasar hukum kewenangan pengujian	a. Pasal 24A ayat (1) UUS 1945 b. Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4/2004 c. Pasal 31 ayat (1)-(5) UU No. 5/2004 d. PERMA No. 1/2004	Pasal 245, Pasal 249 s/d 252, Pasal 267 s/d 271, Pasal 314 dan Pasal 315, serta Pasal 324 dan Pasal 325 UU No. 23 Tahun 2014

³⁴⁷ Sebagai bahan perbandingan lihat Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif" dalam Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 302.

		e. Pasal 20 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU No. 48/2009 f. Pasal 9 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2011	
7	Standar pengujian	a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. Pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku	a. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi b. Kepentingan umum (terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan dan gender). c. Kesusilaan
8	Limitasi waktu <i>review</i>	Permohonan keberatan diajukan ke MA paling lambat 180 hari sejak ditetapkannya peraturan perundang-undangan	Penyampaian Perda paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan
9	Waktu eksekusi	Paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan yang mengabulkan permohonan keberatan Perda, maka DPRD dan kepala daerah harus mencabut Perda tersebut.	Paling lama 7 (tujuh) hari kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut
10	Instrumen hukum pembatalan	Putusan Mahkamah Agung	Keputusan Menteri untuk Perda Provinsi dan Keputusan Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota
11	Upaya hukum	Tidak dapat mengajukan peninjauan kembali	Dapat mengajukan keberatan kepada pemerintahan atasan (pemerintahan daerah provinsi kepada Presiden dan pemerintahan daerah kabupaten/kota kepada Menteri)

Jika mencermati uraian diatas, maka terdapat konflik norma hukum yang mengatur tentang kewenangan pengujian Perda. Mekanisme pengujian Perda (*eksekutif review*) yang dilakukan oleh Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dilegitimasi oleh Pasal 251 No. 23 Tahun 2014, sedangkan kewenangan "*judicial review*" yang dilakukan oleh Mahkamah Agung mendapat

legitimasi dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo Pasal 20 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009. Lantas bagaimana untuk menyelesaikan konflik norma hukum tersebut agar tidak menimbulkan tafsir adanya dualisme kewenangan pengujian Peraturan Daerah?

Pertama, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah muncul kemudian ketimbang UU No. 48 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 4 Tahun 2004 dan UU No. 5 Tahun 2004. Dengan demikian, muncul tafsiran bahwa dalam proses penyelesaian norma hukum berlaku prinsip "*lex posteriore derogat legi priore*", yaitu peraturan perundang-undangan yang ada kemudian menyampingkan peraturan perundang-undangan yang ada terlebih dahulu. Artinya bahwa setelah UU No. 23 tahun 2014 diberlakukan, Peraturan Daerah diakui sebagai peraturan perundang-undangan yang dalam hirarkinya berada dibawah undang-undang, akan tetapi, kewenangan pengujiannya tetap berada pada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua, sengketa hukum tersebut juga dapat diselesaikan dengan prinsip "*Lex specialis derogate legi generali*", yaitu peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang umum. Dalam posisi seperti ini, UU No. 12 Tahun 2011 dapat dianggap sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, karena hanya mengatur terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah Peraturan Daerah. Sedangkan, UU No. 23 tahun 2014 merupakan instrumen

hukum yang mengatur khusus tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dipandang rasional jika Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 dianggap konstitusional dalam hal kewenangan kepada Menteri dan Gubernur untuk menilai atau menguji Peraturan daerah.

Ketiga, lantas bagaimana jika dalam penyelesaian sengketa hukum tersebut berlaku prinsip "*Lex superori derogate legi inferiori*", yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (Peraturan Daerah) merupakan amanat konstitusi yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, sedangkan kewenangan Menteri dan Gubernur dalam hal menilai atau menguji Peraturan Daerah merupakan perintah Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014. Dalam sistem tata urutan hukum di Indonesia, UUD 1945 menduduki puncak piramida hirarki peraturan perundang-undangan, sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 kedudukannya berada dibawah UUD 1945 setelah TAP MPR. Dengan demikian, secara konstitusional, Mahkamah Agung merupakan lembaga yang berhak menilai atau menguji apakah suatu Peraturan Daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pencantuman bentuk peraturan daerah (Perda) dalam susunan hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk meningkatkan kedudukan hukum peraturan daerah, sehingga tidak dapat diabaikan begitu saja para pejabat pusat. Akan tetapi, Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 mengembalikan kepada pengertian sebelumnya bahwa, ~~Peraturan Daerah itu~~

tidak termasuk ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan tingkat pusat, sehingga keberadaanya tidak dapat dan tidak perlu dipahami sebagai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Pengertian demikian ini dapat pula diikuti dengan kenyataan bahwa dari berbagai seginya, peraturan daerah itu memang berada dari bentuk atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Peraturan Daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah bersangkutan, sedangkan peraturan perundang-undangan tingkat pusat berlaku secara nasional.³⁴⁸

Menurut Laica Marzuki, tidak tepat Peraturan Daerah ditempatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan terbawa, dibawah Peraturan Presiden. *Locale wet* atau Perda dibuat guna melaksanakan Undang-Undang, *wet* atau *Gesetz*. Produk Perda seyogyanya tidak dibatalkan oleh perangkat Pemerintah Pusat. Perda yang menyimpang dari hukum dapat setiap saat dibawakan ke Mahkamah Agung dan pada ketikanya Perda yang menyimpang dari hukum itu dapat dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh Mahkamah Agung.³⁴⁹

Perdebatan mengenai kedudukan Peraturan Daerah dalam hirarki peraturan perundang-undangan seharusnya bukan menjadi sentral isu dalam dinamika pemerintahan daerah maupun eksistensi Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia. Karena penempatan Peraturan Daerah dibawa Peraturan Presiden darisegi “organ atau lembaga” pembentukannya dipandang sudah tepat. Peraturan Presiden merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh

³⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal... op. cit.*, hlm 102.

³⁴⁹ Laica Marzuki, “Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 289.

Presiden dalam rangka menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan Peraturan Daerah adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang dalam proses pembentukannya melibatkan DPRD dan Kepala Daerah dengan persetujuan bersama. Dengan demikian, berdasarkan pengertian tersebut, sudah sepatutnya produk hukum yang dikeluarkan oleh organ atau lembaga yang kedudukannya lebih tinggi dianggap mempunyai kedudukan lebih tinggi pula dalam piramida hirarki peraturan perundang-undangan.

Disamping itu, dari segi pembentukannya, peraturan daerah itu mirip dengan undang-undang, yaitu dibentuk oleh lembaga legislatif atas pembahasan bersama dan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Di dalam proses pembentukan undang-undang dan peraturan daerah itu sama-sama terkandung unsur-unsur sistem perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat melalui pemilihan umum. Karena kepala daerah dewasa ini juga dipilih langsung oleh rakyat yang berdaulat melalui pemilihan umum, maka baik undang-undang maupun peraturan daerah dapat dikatakan sama-sama merupakan produk sistem demokrasi, baik ditingkat lokal ataupun ditingkat nasional³⁵⁰

Di dalam sistem demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung yang diterapkan untuk mengisi jabatan-jabatan dilembaga legislatif dan eksekutif tersebut, peranan partai politik sangat menonjol. Meskipun calon Presiden dan kepala daerah diajukan sebagai perseorangan, akan tetapi yang mencalonkan sebagai pesertapemilihan umum adalah partai politik atau gabungan partai politik. Karena

³⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal... op. cit.*, hlm 103.

itu, dalam pencalonan untuk pengisian jabatan di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, baik tingkat daerah ataupun tingkat pusat, peranan partai politik sangat menonjol. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, undang-undang dan peraturan daerah sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan diantara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik ditingkat daerah maupun pusat, tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Pengujian undang-undang dan peraturan daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme "*judicial review*" dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparisial sebagai pihak ketiga.³⁵¹

Lebih lanjut Jimly berargumen bahwa, jika peraturan daerah sebagai produk politik diuji dan dibatalkan oleh lembaga politik melalui mekanisme yang juga politik, berarti partai politik akan dihadapkan oleh partai politik. Proses politik yang sudah selesai ditingkat daerah, dilanjutkan dengan proses politik ditingkat pusat. Jika pemerintah pusat dikuasai oleh Partai A, sedangkan pemerintahan disuatu daerah dikuasai oleh Partai B yang saling bertentangan satu sama lain, maka besar kemungkinan peraturan daerah sebagai produk politik di daerah bersangkutan akan dengan mudah dibatalkan oleh pemerintah pusat yang dikuasai oleh lawan politiknya.³⁵²

Argumen Jimly diatas patut dijadikan pertimbangan dalam merumuskan mekanisme pengujian peraturan daerah yang mampu meminimalisir determinasi politik. Seharusnya pengawasan peraturan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak hanya melibatkan perangkat pemerintah pusat (Menteri dan Gubernur

³⁵¹ *Ibid.*, hlm 103-104.

³⁵² *Ibid.*, hlm 104.

sebagai wakil Pemerintah Pusat). Jika mencermati Pasal 249 sampai dengan Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah pusat melalui Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Apabila pemerintahan daerah tidak menerima keputusan pembatalan peraturan daerah, dengan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dapat mengajukan permohonan keberatan kepada atasan pemerintahan (daerah provinsi kepada Presiden dan daerah kabupaten/kota kepada Menteri).

Logika hirarki pengajuan keberatan seperti yang diatur dalam Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) kemungkinan besar tidak menjamin terkabulnya permohonan keberatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada Presiden atau Menteri. Karena, Gubernur dan Menteri merupakan perpanjangan tangan presiden, yang secara rasional mempunyai kepentingan yang sama. Bukan tidak mungkin kalau misalnya Perda yang dibatalkan oleh Menteri merupakan bagian dari perintah Presiden atau Perda yang dibatalkan oleh Gubernur pada dasarnya merupakan Perintah Menteri. Bagaimana mungkin Perda yang dibatalkan berdasarkan perintah Presiden atau Menteri dalam upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintahan daerah berupa permohonan keberatan dapat dikabulkan oleh Presiden atau Menteri?

Seharusnya, upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintahan daerah ketika tidak menerima keputusan pembatalan peraturan daerah langsung kepada Mahkamah Agung, sehingga Mahkamah Agung dapat memastikan apakah

pembatalan yang dilakukan oleh Menteri atau Gubernur telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, yang diujikan kepada Mahkamah Agung adalah Perdanya, sekaligus dilampirkan dengan keputusan pembatalan yang di dalamnya memuat alasan-alasan tertentu kenapa peraturan daerah tersebut dibatalkan.

Apabila kita tetap konsisten dengan mengartikan peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dalam piramida hirarki tata urutan peraturan perundang-undangan, maka berdasarkan Pasal 24A ayat (1) jo Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentu Mahkamah Agung mempunyai kewenangan mutlak untuk menguji peraturan daerah. Jimly Asshiddiqie³⁵³ berargumen bahwa, peraturan daerah sebenarnya dapat saja tidak dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, sebagai akibatnya, peraturan daerah tidak dapat diajukan sebagai objek pengajuan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 24A ayat (1). Jika demikian, timbul masalah mengenai lembaga mana yang dapat mengadakan penilaian, peninjauan, ataupun pengujian atas bentuk peraturan daerah itu?

Menurut Ni'matul Huda, sebaiknya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah berupa pengawasan preventif dengan ruang lingkup yang terbatas, sedangkan pengawasan represif harus dilaksanakan oleh lembaga yudisial.³⁵⁴ Ke depan memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah kewenangan Mahkamah

³⁵³ *Ibid.*, hlm 107.

³⁵⁴ Ni'matul Huda, *Problematika... op. cit.*, hlm 229.

Konstitusi. Sehingga ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan “Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang...” dihapuskan, untuk kemudian diintegrasikan ke dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi.³⁵⁵

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, lazimnya dikenal dengan istilah *judicial review*. Adapun disamping Mahkamah Agung, kewenangan *judicial review* juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi namun khusus untuk melakukan pengujian konstiusionalitas atas undang-undang terhadap konstitusi (UUD 1945). Memang harus disadari, bahwa dalam setiap negara hukum modern, urgensitas kehadiran lembaga yudikatif merupakan suatu keharusan yang harus diadakan dan dirumuskan dalam konstitusi negaranya. Eksistensi pengawasan dari badan-badan peradilan yang independen, mandiri, dan tidak terkooptasi oleh lembaga negara lainnya merupakan cerminan dari salah satu aspek determinan dalam negara hukum moder.³⁵⁶

Akan tetapi, dalam perspektif negara kesatuan atau *unitary state* (*eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdsarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten/kota. Demikian pula pemerintahan provinsi juga dapat diberi

³⁵⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm 257.

³⁵⁶ King Faisal Sulaiman, *Dialektika...op. cit.*, hlm 15.

kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota dibidang pengaturan.³⁵⁷

Yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintah oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal sebagai *general norm control mechanism*". Mekanisme kontrol umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, lembaga legislatif, ataupun lembaga pengadilan. Jika "*abstract review*" dilakukan oleh lembaga eksekutif, misalnya, pengujian oleh pemerintah pusat atas peraturan daerah provinsi, maka mekanisme demikian disebut "*executive review*". Jika "*abstract review*" dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang menetapkan peraturan daerah itu sendiri, maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut "*legislative review*" yang dapat menghasilkan perubahan (amandemen) peraturan. Jika pengujian itu dilakukan oleh pengadilan, maka hal itulah yang biasa disebut sebagai "*judicial review*"³⁵⁸

Disamping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol norma yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya, setelah suatu rancangan undang-undang disahkan oleh parlemen tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintahan atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintahan bawahan. Mekanisme demikian dapat disebut sebagai "*executive*

³⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...op. cit.*, hlm 107

³⁵⁸ *Ibid.*, hlm 107-108.

abstract perview” oleh pemerintahan atasan. Dengan demikian, dapat ditentukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama oleh Kepala Pemerintahan Daerah dan DPRD setempat, sebelum disahkan diajukan dulu kepada Kepala Pemerintahan atasan, misalnya, untuk peraturan daerah kabupaten, diajukan kepada Gubernur, atau untuk peraturan daerah provinsi diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.³⁵⁹

Kaitannya dengan kewenangan pengujian peraturan daerah, Jimly mengemukakan bahwa, kewenangan untuk melakukan “*executive preview*” itulah yang sebaiknya diberikan kepada pemerintahan atasan, bukan mekanisme “*review*” atas peraturan daerah yang berlaku mengikat untuk umum. Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti “prinsip negara kesatuan” dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di “*preview*” oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat untuk umum, maka sebaiknya, yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan.³⁶⁰

³⁵⁹ *Ibid.*, hlm 108.

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm 108-109.

Seharusnya tidak berlebihan, jika peraturan daerah itu tidak dijadikan objek pengujian oleh Mahkamah Agung. Ke depan mekanisme "review" atas peraturan daerah tetap berada pada pemerintahan atasan sebagaimana logika negara kesatuan (*executive review*). Akan tetapi, harus ada ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan upaya hukum diluar dari ruang lingkup kekuasaan eksekutif (tidak kepada pemerintahan atasan). Artinya bahwa, jika dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah keberatan dengan keputusan pengujian/penilaian atau pembatalan atas peraturan daerah, maka pemerintah daerah dapat mengajukan upaya hukum kepada Mahkamah Agung, bukan kepada pemerintahan atasan. Mahkamah Agung melakukan penilaian atau pengujian ulang terhadap peraturan daerah beserta lampiran keputusan yang memuat alasan-alasan pembatalan peraturan daerah.

Sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 maka produk legislative daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif ditingkat pusat. Ditegaskan oleh Bagir Manan, mengingat peraturan daerah (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan kewenangan yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan pada "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan kewenangan". Suatu peraturan daerah yang lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU

Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu, produk legislative di daerah provinsi ataupun kabupaten/kota berupa peraturan daerah sebagai hasil dua lembaga, yaitu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja.³⁶¹

Dari argumentasi diatas, setidaknya pengujian Peraturan Daerah tidak hanya berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan harus berdasarkan pada “wilayah pengaturan”. Karena, belum tentu peraturan daerah yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung (ideal) atau pemerintah pusat, bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Mungkin saja peraturan perundang-undang yang lebih tinggi belum mengakomodir hak-hak masyarakat yang ada di daerah tersebut. Sehingga dengan inisiatif legislative pemerintah daerah mengakomodir hak-hak masyarakat tersebut melalui peraturan daerah.

Peraturan daerah yang telah disahkan atau layak di undangkan oleh pemerintah , terkadang menimbulkan reaksi perlawanan dari masyarakat, begitu juga sebaliknya. Apabila pemerintah membatalkan peraturan daerah, ada inisiatif pemerintah daerah atau masyarakat melakukan keberatan ke Mahkamah Agung. Ini menandakan bahwa tafsir kepentingan umum selalu berdimensi politik. Idealnya, peraturan daerah pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung yang bebas dan merdeka dari intervensi lembaga ekstra kehakiman. Sedangkan “*executive abstract preview*” dilakukan oleh pemerintah pusat.

³⁶¹ Ni'matul Huda, *Hukum.. op. cit.*, hlm. 250-252

Dengan demikian penting kiranya politik hukum pengujian peraturan daerah diarahkan untuk membentuk suatu system pengujian yang lebih mengedepankan keadilan dan keselarasan peraturan perundang-undangan dengan aspirasi masyarakat, sehingga aspirasi masyarakat yang dikemas dalam bentuk Peraturan Daerah tidak sia-sia hanya karena ada keputusasaan sepihak dari otoritas pemerintahan baik itu Presiden, Menteri maupun Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Karena sesungguhnya tidak semua peraturan perundang-undangan (diatas perda) belum tentu memberikan ruang pengakomodasian terhadap kepentingan rakyat. Oleh sebab itu, ketika pemerintah daerah dan DPRD merumuskan suatu Peraturan Daerah diluar dari penyelenggaraan otonomi dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka hal itu merupakan cerminan penjaringan aspirasi yang bersifat formil dan materil.

E. Beberapa Dimensi Pelemahan Kedudukan Pemerintahan Daerah Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

1. Hilangnya Asas Otonomi Dari Konstruksi Normatif UU No. 23 Tahun 2014

Babak baru kebijakan hukum otonomi daerah ditandai dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³⁶² merupakan bagian dari deskripsi dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum mendapatkan bentuk sistem yang ideal atau final. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dalam sejarah ketatanegaran dapat dikatakan telah mengalami pasang surut. Dalam

³⁶² Sebagaimana telah dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

perspektif politik hukum, pasang surut pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan atau dipengaruhi oleh suatu konfigurasi politik tertentu yang berkembang saat kebijakan atau peraturan itu dirumuskan.

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 merupakan respon atas ketidakjelasan pengaturan atau kelemahan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004. Sehingga dipandang perlu melakukan perubahan kebijakan hukum otonomi daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 dianggap tidak lagi sesuai dengan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah (lihat konsideran UU No. 23 Tahun 2014).

Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 berupa konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinerjik antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Dalam pembagian urusan misalnya, konsep negara kesatuan yang desentralistis belum sepenuhnya tergambar dalam pengaturan dan norma-norma yang ada sehingga seringkali masih dijumpai ketidak

harmonisan hubungan antar Kementerian dan Lembaga dengan daerah, antar provinsi dan kabupaten/kota, dan antar daerah.³⁶³

Ketidakjelasan pengaturan sering membuat kerjasama antara pemerintah, provinsi, dan daerah dan antar daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dapat dilakukan secara optimal. Disamping itu tidak jelasnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemda telah menyebabkan sulitnya menciptakan sinergi antara pembangunan pusat dengan daerah dan antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi tersebut. Akibatnya, sulit mencapai target-target nasional yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat karena masing-masing tingkatan pemerintahan mempunyai target dan prioritas sendiri-sendiri. Pada gilirannya penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konstruksi UU No. 32 Tahun 2004 sering belum mampu mempercepat perbaikan kesejahteraan rakyat di daerah yang akibat lanjutnya adalah rendahnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara nasional.³⁶⁴

Disamping memperjelas konsep desentralisasi dalam kerangka NKRI, revisi juga dilakukan untuk memperjelas berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini belum diatur dengan jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004. Misalnya, dalam pembentukan otonomi baru. Pengaturan yang ada selama ini dinilai belum jelas dan memadai sehingga pembentukan daerah otonomi baru cenderung dilakukan secara masif dan lebih didorong oleh pertimbangan kepentingan elit dan sempit dari berbagai kelompok

³⁶³ Kementerian Dalam Negeri, Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 2011, hlm 11.

³⁶⁴ *Ibid.*

kepentingan yang ada di daerah. Berbagai pengaturan kawasan perkotaan, kawasan khusus, daerah perbatasan, pengelolaan aset dan sumberdaya di daerah selama ini dinilai belum jelas sehingga cenderung tidak efektif dan tidak mampu menjawab dinamika di daerah yang sangat cepat.³⁶⁵

Jika melihat maksud dan tujuan dirubahnya UU No. 32 Tahun 2004 yang dimanifestasikan dalam naskah akademik, dapat dikatakan sebagai sebuah tindakan dan buah pikiran yang rasional dalam rangka merespon dinamika masyarakat yang kian berkembang, sehingga dipandang perlu adanya penyesuaian instrumen hukum dengan perkembangan tersebut. Pada akhirnya, perubahan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 menimbulkan spekulasi liar, terkait dengan alasan-alasan yang cukup fundamental dalam perubahan undang-undang tersebut.

Ari Darmastuti³⁶⁶ berargumen bahwa dalam dasar pertimbangan disebutkan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinilai tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. perlu dikemukakan bahwa belum pernah ada debat akademis yang serius tentang kelemahan UU No. 32 Tahun 2004, khususnya menyangkut prinsip otonomi daerah di Indonesia. Satu-satunya hal yang menjadi debat publik yang cukup serius adalah diperlukannya secara tegas pemisahan pengaturan pemerintahan daerah, pemerintah desa dan pemilihan kepala daerah.

³⁶⁵ *Ibid.*, hlm 11-12.

³⁶⁶ Ari Darmastuti, Arah Politik Pemerintahan UU No. 23 Tahun 2014, Proceeding Seminar Nasional UU Pemda, Bandar Lampung, 2015, hlm 3.

Terlihat UU No. 23 Tahun 2014 justru menguatkan keinginan politik kelompok tertentu diparlemen yang ingin menguasai proses Pilkada agar hasilnya seragam dengan kehendak koalisi di DPR. Dengan keyakinan bahwa koalisi tertentu akan menguasai Pilkada maka kemudian terjadi rekayasa lebih lanjut untuk mengatur agar sistem pemerintahan daerah kembali mengarah ke sentralisasi dengan melemahkan asas otonomi daerah yang luas menjadi terbatas.³⁶⁷

Selain itu, membaca sepintas konstruksi UU No. 23 Tahun 2014 telah menimbulkan intepretasi yang rasional bahkan formula pengaturan pemerintahan daerah dalam undang-undang tersebut dipandang paling ideal dan rinci. Namun, ada beberapa hal yang menjadi prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pengaturan sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004) hilang dari konstruksi normatif UU No. 23 Tahun 2014, misalnya tentang azas otonomi daerah. Sebelum adanya perubahan, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disebutkan bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal berbeda ketika ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tidak menyebutkan sama sekali asas otonomi. Dalam Pasal 5 ayat (4) hanya menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pasal 5

³⁶⁷ *Ibid.*

ayat (4) ini sangat berkontradiksi dengan konsepsi desentralisasi dan dekonsentrasi karena sesungguhnya desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah atau dapat juga diartikan sebagai cara untuk memencarkan wewenang secara vertical. Sedangkan dekonsentrasi merupakan cara untuk menjalankan pemerintahan. Padahal telah diatur secara jelas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyebutan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas merupakan temuan undang-undang yang secara konseptual tidak konsisten dengan amanat Pasal 18 UUD 1945.

Kalau diperhatikan secara mendalam, hilangnya semangat otonomi karena sesungguhnya filosofis penyelenggaraan pemerintahan daerah (asas otonomi) yang sebelumnya menjadi tuntutan masyarakat tereliminasi dari pengaturan pemerintahan daerah yang baru, hingga pada akhirnya berkonsekuensi pada asas penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa *...daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan*. Dari ketentuan demikian berarti daerah mempunyai independensi “rumah tangga” sekaligus memegang kekuasaan “rumah tangga” untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

aspirasi masyarakat. Namun, dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah *dilaksanakan* berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sehingga aspek *mengatur* dan *mengurus* sendiri urusan pemerintahan bergeser menjadi *dilaksanakan* urusan pemerintahan.

Hal ini telah memberikan indikasi bahwa prinsip dan semangat otonomi daerah hilang dari asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota hanya sekedar menjalankan urusan pemerintahan, bukan lagi sebagai unit pemerintahan daerah yang bersifat otonom. Hal ini secara normatif bertentangan dengan semangat UUD 1945. Dalam Pasal 18 ayat (5) jelas menekankan bahwa pemerintahan daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan *asas otonomi* dan tugas pembantuan.

Ada yang berpendapat bahwa tidak disebutnya dekonsentrasi disini disebabkan oleh dekonsentrasi itu tidaklah berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintah daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, dekonsentrasi tidak perlu disebut disini. Menurut Jimly Asshiddiqie, kalau logikanya demikian, untuk apa tugas pembantuan disebut secara eksplisit. Bukankah tugas pembantuan itu juga bersumber dari pemerintah pusat, dan sifat pekerjaannya jauh lebih teknis dibandingkan dengan asas dekonsentrasi.³⁶⁸

³⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... op. cit.*, hlm 222.

Sedangkan menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 menegaskan pemerintahan daerah dijalankan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Mengapa desentralisasi dan dekonsentrasi ditiadakan? Dalam pengertian umum, desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari satu organisasi, jabatan, atau pejabat. Dengan demikian, desentralisasi dalam kaitannya dengan pemerintahan otonom, dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai suatu bentuk pemencaran kekuasaan dibidang otonom. Sedangkan, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai suatu bentuk sentralisasi, karena mengandung makna pemencaran kekuasaan.³⁶⁹

Berdasarkan pengertian diatas, mensejajarkan desentralisasi dengan tugas pembantuan sebagai asas-asas yang terpisah, menimbulkan kerancuan bahkan kekeliruan. Tugas pembantuan merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi. Desentralisasi dan dekonsentrasi bukan asas tetapi proses atau cara menyelenggarakan sesuatu. Dekonsentrasi adalah sub sistem sentralisasi yaitu cara menyelenggarakan sistem sentralisasi. Karena itu, sangat keliru dekonsentrasi di tempatkan dalam sistemik pemerintahan daerah yang merupakan anti tesis dari sentralisasi.³⁷⁰

2. Reduksi Kewenangan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah penulis jelaskan bahwa, UU No. 23 Tahun 2014 merupakan hasil revisi dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pertimbangan sosiologis, UU No. 32 Tahun 2004 dipandang

³⁶⁹ Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 9-10.

³⁷⁰ *Ibid.*, hlm 10-11.

tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Revisi UU Pemerintahan Daerah tersebut telah banyak membawa perubahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang cukup fundamental adalah berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan. Dalam perspektif UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga bagian urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Berdasarkan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan absolut pada prinsipnya merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Kemudian, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Jika mencermati konstruksi normatif Pasal 9, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sangat terbatas. Karena sesungguhnya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah hanyalah urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan disisi lain ada urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, misalnya urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum, walaupun urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan yang melekat

pada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004, yang dalam pembagian urusan pemerintahan menentukan bidang urusan untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota secara rinci.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Sedangkan urusan pemerintahan wajib diklasifikasikan menjadi dua, yaitu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 merincikan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari: (a) tenaga kerja, (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, (c) pangan, (d) pertanahan, (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik;

(o) persendian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan.

Kemudian, urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan daerah meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Perincian kewenangan daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014, seakan menampakkan bahwa pendistribusian kewenangan kepada daerah cukup besar. Akan tetapi, jika dikaji secara mendalam, berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kemudian direduksi dengan peraturan yang mengatur hal yang sama secara berbeda atau dengan bentuk pereduksian yang diatur selanjutnya dalam pasal-pasal tertentu.

Perwujudan pereduksian kewenangan pemerintahan daerah terlihat jelas ketika kita mengkaji kembali UU No. 23 Tahun 2014 dan beberapa aturan ditingkat pusat yang mengatur tentang urusan pemerintahan pilihan dalam bidang tertentu. Sebagai ilustrasi konkrit, UU No. 23 Tahun 2014

mengklasifikasi urusan pemerintahan pilihan khususnya kehutanan sebagai

urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, akan tetapi disisi lain terdapat Undang-Undang yang mengatur masalah kehutanan, yang secara konstitusional akan mengugurkan Perda yang mengatur masalah kehutanan dengan Undang-Undang yang mengatur hal yang sama, karena Perda secara hirarki eksistensinya berada dibawah undang-undang.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Ketentuan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan pilihan khususnya berkaitan dengan kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Sedangkan urusan pemerintahan dibidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Untuk urusan pemerintahan bidang enegri dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.³⁷¹

Urusan pemerintahan konkuren yang telah ditentukan dengan rigid mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, daerah provinsi maupun kabupaten/kota secara normatif terlihat sangat ideal. Namun demikian, tak bisa dipungkiri bahwa daerah sama sekali akan kehilangan kontrol atas sumber daya atau potensi unggulan yang berada dalam

³⁷¹ *Ibid.*, lihat Pasal 14 UU.

lintas daerah yang selama ini telah diserahkan kepada daerah untuk menjamin atau membiayai pelaksanaan urusan otonomi daerah. Apalagi urusan pemerintahan pilihan khususnya dibidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, dan urusan pemerintahan dibidang energi yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dengan demikian, secara otomatis pemerintah daerah kabupaten/kota kehilangan beberapa bidang urusan pemerintahan pilihan yang sebelumnya menjadi kewenangannya, misalnya kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral. Hal ini akan mempengaruhi eksistensi daerah kabupaten/kota yang dalam proses pelaksanaan pemerintahan maupun meningkatkan PAD dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat bergantung pada urusan pemerintahan pilihan. Secara tidak langsung menimbulkan indikasi bahwa pemerintahan daerah dibatasi geraknya untuk menentukan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah.

Sebelumnya, dalam UU No. 32 Tahun 2004, pengaturan normatif mengenai urusan pemerintahan pilihan baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, penentuannya didasarkan pada urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Jika dikonfirmasi dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka dapat

diidentifikasi sebanyak delapan bidang urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energi dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan
- h. Ketransmigrasian.

UU No. 23 Tahun 2014 seakan mereduksi kedudukan pemerintah daerah dengan merincikan urusan pemerintahan pilihan yang dalam penyelenggaraannya dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 hanya menyebutkan secara umum mengenai urusan pemerintahan pilihan yang secara nyata ada dan berpotensi. Oleh sebab itu, dalam suatu daerah jika sumber daya alam maupun sumber daya lainnya secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka hal tersebut merupakan bagian dari urusan pemerintahan daerah yang bersifat pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota, dalam penyelenggaraannya didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta

kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi serta daerah kabupaten dan kota dapat dijelaskan sebagai berikut.³⁷²

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan pemerintahan yang sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

³⁷² Lihat Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) kemudian dirubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Ketentuan Pasal 13 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 diatas dapat merugikan pemerintah daerah provinsi sekaligus mengurangi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Pemerintah pusat berwenang untuk menentukan suatu urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat dengan alasan akan lebih efisien jika dikelola oleh pemerintah pusat, seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (2) diatas. Sedangkan pemerintahan daerah mau tidak mau harus mengikuti ketentuan dari pemerintah pusat. Dengan ketentuan seperti demikian, dapat saja suatu urusan pemerintahan seharusnya menjadi kewenangan pemerintah daerah, namun karena alasan yang dibenarkan oleh UU ini, maka urusan tersebut diambil oleh pemerintah pusat.³⁷³

Dalam ketentuan yang lain, pemerintah pusat berwenang menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. kebijakan tersebut pada prinsipnya merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren baik yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun kewenangan pemerintahan daerah.

Ketentuan norma seperti ini, menurut Adi Darmastuti³⁷⁴ sangat membingungkan, kerena dalam penjelasan pasal tentang hal ini, disebutkan

³⁷³ Despan Heryansyah, *Pergeseran... op. cit.*, hlm 394-395.

³⁷⁴ Adi Darmastuti, *Arah...op. cit.*, hlm 4-5.

bahwa yang dimaksud kebijakan adalah pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren baik untuk kewenangan pemerintah pusat maupun daerah. Meski demikian, tidak jelas apa yang dimaksud dengan pedoman tersebut karena tidak disebutkan lebih lanjut, apakah berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, atau yang lainnya. Dalam undang-undang sebelumnya hal ini disebutkan dengan jelas. Ketidakjelasan justru dapat menimbulkan spekulasi yang merugikan untuk kepastian pengaturan hubungan kewenangan dan keuangan antara Pusat dan daerah.

Sebenarnya ketentuan normatif mengenai penetapan kebijakan sebagai dasar pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak bisa dikaji atau dijelaskan secara parsial tanpa merelasikan dengan ketentuan normatif yang lain. Pasal 6 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk menetapkan kebijakan dasar yang akan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Jika hal ini tidak ditafsir secara sistematis dengan ketentuan normatif lainnya, seperti pengaturan ini akan menimbulkan kebingungan, karena dalam penjelasan Pasal 6 tidak menyebutkan secara tegas apa yang dimaksud dengan kebijakan dasar tersebut.

Secara gramatikal, ketentuan mengenai penetapan kebijakan yang diatur dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan mempunyai relasi sistematis dengan BAB IV tentang Urusan Pemerintahan. Dengan demikian, titik kulminasi kejelasan norma mengenai penetapan kebijakan yang dianggap membingungkan dapat dikaitkan dengan Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014,

yang menyatakan bahwa pemerintah pusat dalam menyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren berwenang menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini merupakan upaya pengontrolan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan agar dalam pelaksanaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan lebih lanjut dalam ayat (2) memberikan penjelasan terhadap maksud dari norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut adalah berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian, maksud dari penetapan kebijakan oleh Pemerintah Pusat yang diatur dalam Pasal 6 merupakan penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang selanjutnya akan dimanifestasikan dalam peraturan-perundang-undangan, dan menjadi pedoman yang bersifat nasional, sekaligus mempermudah dan mencegah penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa mengurangi otonomi daerah.

Daerah juga berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan kebijakan daerah yang ditetapkan tanpa berpedoman pada

norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Akan tetapi, apabila dalam jangka dua tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria³⁷⁵, pemerintahan daerah dapat melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam rangka kewenangan Pemerintah Pusat, Pasal 19 menentukan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, dengan cara mendelegasikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah berdasarkan prinsip dekonsentrasi, dan dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan. Instansi Vertikal dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi oleh kementerian yang nomenklaturinya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur.

Demikian juga dengan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi, dalam implementasinya dapat diselenggarakan sendiri maupun dengan menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas pembantuan atau dengan cara menugasi desa. Penugasan oleh daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan tugas pembantuan dan kepada desa ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai

³⁷⁵ Lihat Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan juga Lihat Pasal 16 ayat (5), yang menekankan bahwa penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dilakukan paling lama dua 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa. Penugasan oleh daerah kabupaten kota ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pelaksanaan tugas pembantuan, daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan tersebut hanya berkaitan dengan pengaturan mengenai pelaksanaan tugas pembantuan.³⁷⁶

Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut ditentukan paling jauh dua belas mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antardua daerah provinsi kurang dari dua puluh empat mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam dilaut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar dua daerah provinsi tersebut. Pengaturan ini terlihat hanya mengatur khusus kewenangan pemerintahan daerah provinsi. Untuk daerah kabupaten/kota persis tidak disebut dalam pembagian pengelolaan sumber daya alam di laut.

Kaitannya dengan kewenangan daerah di wilayah laut, Pasal 18 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan dengan redaksi yang umum, yakni “kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya alam dilaut”, dan tidak menyebutkan secara khusus apakah itu daerah provinsi ataupun daerah kabupaten/kota. Oleh

³⁷⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 20 dan Pasal 22.

sebab itu, kewenangan pengelolaan sumber daya di laut merupakan kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, dengan ketentuan daerah kabupaten/kota memperoleh sepertiga dari wilayah kewenangan provinsi.

Jadi, berdasarkan Pasal 27 UU No. 23 Tahun 2014 diatas memberikan penjelasan bahwa untuk pengelolaan sumber daya alam di laut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota secara normatif tidak mempunyai legitimasi pengelolaan sumber daya alam di laut. Hal ini agak berbeda dengan pengaturan dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yang memberikan legitimasi normatif ke pemerintahan daerah kabupaten/kota untuk memperoleh sepertiga dari wilayah kewenangan provinsi. Dengan demikian, pemerintahan daerah kabupaten/kota kehilangan kontrol terhadap sumber daya alam di laut sebagaimana sebelumnya telah menjadi potensi sumber daya dalam rangka menopang pelaksanaan otonomi daerah maupun untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Daerah provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Selain mempunyai kewenangan, daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan tugas pembantuan. Penugasan dapat dilaksanakan setelah pemerintah daerah provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan tersebut,

Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan daerah provinsi yang berciri kepulauan.³⁷⁷

Walaupun daerah provinsi yang berciri kepulauan diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam, namun disisi lain pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan untuk menugaskan daerah kepulauan untuk menjalankan urusan pemerintahan di bidang kelautan berdasarkan asas pembantuan, itu pun jika provinsi yang berciri kepulauan tersebut memenuhi norma, standar, prosedur, dan criteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ketentuan ini, disatu sisi menguntungkan daerah provinsi yang berciri kepulauan, namun disisi lain dalam implementasinya kemungkinan akan jauh dari kesempurnaan, karena bisa saja sumber daya alam di laut yang diklaim oleh daerah provinsi yang berciri kepulauan tersebut berdasarkan argument memenuhi norma, standar, prosedur, dan criteria, potensi sumber daya alam di laut tersebut bisa dialihkan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan selanjutnya diberikan penugasan kepada daerah kepulauan untuk dijalankan berdasarkan tugas pembantuan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan sepenuh Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan

³⁷⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 28 dan Pasal 29.

yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kemudian urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pengklasifikasian urusan pemerintahan secara materil dalam UU No. 23 Tahun 2014 telah mengalami perubahan yang cukup krusial. Perubahan materil tersebut dapat dilihat secara detail dalam lampiran yang berisi rincian bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota. Perubahan substansi matriks rincian bidang urusan pemerintahan yang dibagi dapat dicontohkan diantaranya sebagai berikut:

- a. Pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang semula kewenangan di bagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, pemberian izin (kecuali panas bumi), pembinaan dan pengawasan.
 - b. Pada bidang kelautan yang semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah pelaksanaan kebijakan, penataan ruang laut, pengawasan, dan penegakan
-

hukum, koordinasi pengelolaan dan pemanfaatan, dan perizinan (kecuali izin usaha perikanan).

- c. Pada bidang kehutanan yang semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/kota yang hilang diantaranya adalah inventarisasi hutan, pengelolaan taman hutan, pertimbangan teknis, pemberian izin dan lain sebagainya.³⁷⁸

Nampaknya urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota kini bergeser atau dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi. Hal ini telah mengindikasikan bahwa titik tekan otonomi daerah yang sebelumnya ada pada daerah kabupaten/kota kini bergeser ke daerah provinsi. Jadi pelaksanaan otonomi secara utuh bukan oleh kabupaten/kota sebagaimana praktik melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lantas apakah pelaksanaan otonomi secara utuh sepenuhnya ada pada provinsi?

Jika membaca UU No. 23 Tahun 2014 secara utuh dan menyeluruh, maka sesungguhnya pemerintah kabupaten/kota dan provinsi sekaligus tidak memiliki kewenangan yang otonom sama sekali, bahkan bergantung pada pemerintah pusat. Pemerintahan daerah provinsi misalnya dinyatakan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Frasa “wakil pemerintah” ini merupakan

³⁷⁸ Reghi Perdana, “Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2016, hlm 3.

suatu tanda bahwa pemerintahan daerah provinsi tidak melaksanakan otonomi secara utuh. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur memiliki kewenangan yang cukup besar yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintahan daerah provinsi.³⁷⁹

Besarnya kewenangan gubernur diwujudkan melalui pembatalan Perda, melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tertentu, melakukan pengawasan umum dan teknis, memberikan sanksi dan lain sebagainya. Berbagai macam kewenangan gubernur tersebut dapat mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, terlihat logis jika kemandirian dan keleluasaan pemerintahan daerah kabupaten/kota sepenuhnya akan ditentukan oleh pemerintahan provinsi. Apalagi dalam ketentuan yang lain pemerintah daerah digariskan untuk mematuhi standar, norma, prosedur, dan criteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan perubahan yang cukup fundamen terhadap hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah. Terlebih lagi jika mencermati konstruksi undang-undang tersebut terlihat pergeseran dari arah desentralistik ke arah resentralistik. Bahkan titik berat otonomi yang semula berada pada daerah kabupaten/kota, kini dengan semangat UU No. 23 Tahun 2014 dialihkan atau digeser ke daerah provinsi. Konsekuensinya, daerah kabupaten/kota yang semula mempunyai kewenangan dibidang urusan tertentu misalnya Energi dan Sumber Daya

³⁷⁹ Despan Heryansyah, *Pergeseran... op. cit.*, hlm 414-115. Terkait dengan kewenangan gubernur lihat Pasal 91 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Mineral, Kehutanan dan Kelautan dan lain-lain, yang notabennanya urusan tersebut menjadi sumber pendapatan daerah kabupaten/kota untuk menopang pelaksanaan otonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, kini kewenangan tersebut didistribusikan atau dibagi antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah provinsi.

Pergeseran dari arah desentralistik ke arah resentralistik dapat dilihat dari beberapa substansi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Despan Heryansyah, ada delapan poin yang dapat dijadikan indikator untuk memastikan bahwa ada indikasi pengembalian model pemerintahan sentralistik sebagaimana pernah diterapkan pada masa pemerintahan orde baru, diantaranya:³⁸⁰

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah harus berpedoman pada norma, prosedur dan kriteria yang dibuat oleh pemerintahan pusat terlebih dahulu. Jika demikian halnya, maka sesungguhnya dimana hakikat otonomi daerah dalam undang-undang ini?
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat;
- c. Pelaksanaan dekonsentrasi tidak hanya sampai pada tingkat pemerintahan provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota;
- d. Wilayah administrasi tidak hanya pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota;

³⁸⁰ *Ibid.*, hlm 424.

- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya;
- f. Pembatalan Perda yang dilakukan pemerintah pusat, yang bahkan perda-perda tertentu seperti APBD, harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat;
- g. Kewenangan pemerintah pusat untuk menjatuhkan sanksi kepada pemerintahan daerah, baik sanksi administrasi, pembinaan, pemberhentian sementara dan lain sebagainya;
- h. Kewenangan pemerintah pusat untuk dapat memberhentikan kepala daerah dari masa jabatannya jika bertindak tidak sejalan dengan kebijakan Presiden.

3. Ketatnya Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah

Sistem pengawasan 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 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 daerah makin terbatas otonomi. Begitu juga sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi

yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dalam satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun dengan berlebihan.³⁸¹

Jika mencermati berbagai pengaturan yang mengatur tentang pengawasan pusat terhadap daerah, maka terdapat beragam konsep yang telah diimplementasikan tergantung dinamika politik yang berkembang atau kebijakan pemerintah pusat dalam membangun sistem pengawasan itu sendiri. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari beberapa pengaturan yang selalu saja berubah dari waktu ke waktu. Pasca reformasi, pengawasan pusat terhadap daerah diintegrasikan dalam UU No. 22 Tahun 1999, kemudian dirubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya, UU No. 32 Tahun 2004 mengalami banyak kelemahan sehingga dipandang perlu untuk dirubah kembali sebagai upaya pencarian konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih ideal. Dengan demikian, ditetapkanlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengandalkan pengawasan represif dalam rangka mengontrol jalannya pemerintahan di daerah dan meniadakan pengawasan preventif yang semula diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Hal ini mungkin dipengaruhi

³⁸¹ Bagir Manan, *Menyongsong...op. cit.*, hlm 39.

oleh pergeseran paradigma otonomi daerah yang sebelumnya masih sentralistis dengan dasar hukum UU No. 5 Tahun 1974, kemudian bergeser dan mengikuti tuntutan reformasi dengan menerapkan otonomi seluas-luasnya. Sehingga konsekuensinya, pengawasan preventif atau evaluasi terhadap rancangan Perda dianggap sebagai dimensi pembatasan ruang gerak daerah dalam mengatur rumah tangganya, baik itu melalui pembentukan peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah. Kemudian, UU No. 32 Tahun 2004 menambah satu pengawasan yang tidak dikenal dalam UU No. 22 Tahun 1999, yaitu pengawasan melalui evaluasi rancangan Perda tertentu, sehingga bentuk pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah pengawasan represif dan pengawasan melalui evaluasi rancangan Perda tertentu.

Setelah diberlakukan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah semakin intens bahkan bukan hanya diatur mengenai pengawasan represif dan evaluasi rancangan Perda tertentu, melainkan ada pengawasan umum yang juga di atur secara rinci dalam undang-undang tersebut. Desain pengaturan mengenai pengawasan melalui evaluasi rancangan Perda tertentu semakin kompleks. Semula, melalui UU No. 32 Tahun 2004 standar atau dasar evaluasi rancangan Perda hanya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Akan tetapi, melalui UU No. 23 Tahun 2014 setiap rancangan Perda tertentu masing-masing mempunyai

standar atau dasar tergantung rancangan Perda tentang apa yang dievaluasi oleh Pemerintah (Menteri dan Gubernur).

Kategori rancangan Perda yang dievaluasi oleh Pemerintah (Menteri dan Gubernur) adalah rancangan Perda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Selain dari kategori rancangan Perda yang dievaluasi oleh Pemerintah, pemerintahan daerah dapat langsung menetapkan rancangan Perda tertentu menjadi Perda tanpa terlebih dahulu dievaluasi oleh pejabat yang berwenang. Dengan melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu, segala akibat hukum yang timbul dapat diminimalisir sebelum suatu Perda mengikat secara umum. Selain itu, control tersebut juga dilakukan untuk memastikan keharmonisan kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD merupakan temuan baru dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena sebelumnya desain pengaturan semacam ini tidak dikategorikan sebagai objek pengawasan pemerintahan pusat. Dengan demikian, hal ini telah menimbulkan indikasi bahwa ruang lingkup pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah cukup besar jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Bahkan antara Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD dan rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan RPJMD masing-masing mempunyai standar dalam melakukan pengawasan.

Evaluasi dilakukan dalam rangka untuk mengharmonisasikan system pembangunan nasional dengan system pembangunan daerah, baik jangka panjang maupun jangkah menengah. Pengawasan ini membuat pemerintahan daerah bersifat pasif untuk mengikuti kemaun pemerintah pusat walaupun dalam system pembangunan nasional ada hal-hal yang mungkin tidak harmonis dengan kondisi masyarakat atau daerah tertentu. Apalagi RPJMD merupakan penjabaran dari visi-misi dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan serta pembangunan daerah yang bersifat indikatif. Dengan demikian, evaluasi terhadap rancangan Perda tentang RPJMD tidak hanya berdasarkan pada RPJPN dan RPJMN semata, akan tetapi harus mempertimbangkan kondisi masyarakat atau daerah yang bersifat indikatif.

Selain itu, sebagaimana penulis telah jelaskan bahwa evaluasi rancangan Perda tertentu masing-masing mempunyai standarisasi atau dasar untuk melakukan evaluasi tergantung rancangan Perda apa yang akan dievaluasi. Berbeda dengan desain pengaturan yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya mengenal dua standar atau dasar evaluasi rancangan Perda, yakni bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Semakin banyak standar atau dasar untuk melakukan evaluasi maka semakin sempit ruang gerak pemerintah daerah untuk mengekspresikan tuntutan masyarakat yang dimanifestasikan dalam bentuk peraturan daerah. Mengenai perbandingan pengaturan evaluasi rancangan Perda tertentu dapat dilihat pada Tabel 3.

Pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 diaktualisasikan dalam bentuk pengawasan represif, evaluasi rancangan Perda tertentu dan pengawasan umum. Desain pengaturan pengawasan dalam UU No. 23 Tahun 2014, baik pengawasan represif maupun evaluasi rancangan Perda telah membawa banyak perubahan yang cukup signifikan, yang semula luput dari pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desain pengaturan tersebut terlihat ideal dan rasional, akan tetapi jika ditelusuri atau dikaji secara mendalam maka ada beberapa hal yang akan menjadi belenggu atas kemandirian pemerintahan daerah khususnya dalam konteks otonomi daerah karena begitu ketatnya pengawasan pusat terhadap daerah.

Pasal 251 ayat (3) memberikan legitimasi kepada Menteri untuk membatalkan Perda dan Perkada Kabupaten/Kota yang tidak dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pasal 251 ayat (3) mengisyaratkan bahwa jika suatu Perda atau Perkada kabupaten/kota tertentu bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dan tidak dibatalkan oleh gubernur, maka dengan legitimasi pasal ini Menteri dapat membatalkan Perda atau Perkada tersebut. Pasal ini terlihat agak elastis, karena bisa saja Menteri dengan kepentingannya dapat membatalkan Perda atau Perkada kabupaten/kota walaupun Gubernur dalam melakukan pengujian terhadap Perda atau Perkada tersebut berkesimpulan tidak bertentangan sama sekali dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Desain pengaturan seperti diatas merupakan duplikasi dari UU No. 5 Tahun 1974.³⁸²

Jadi, kewenangan membatalkan Perda dan Perkada kabupaten/kota bukan hanya melekat pada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat akan tetapi melekat juga pada Menteri. Dengan demikian, pengawasan Perda dan Perkada kabupaten/kota dapat dikatakan berlapis atau bertingkat. Dalam artian bahwa apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda atau Perkada yang di duga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka Menteri dapat membatalkan Perda atau Perkada tersebut.

Selain itu, hal yang juga dapat dikatakan melemahkan pemerintah daerah dalam mencari kepastian hukum adalah mengenai upaya mengajukan keberatan kepada atasan pemerintahan. Merujuk pada Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8), maka apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota serta gubernur dan bupati/walikota tidak menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden dan bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat empat belas hari terhitung sejak keputusan pembatalan Perda dan Perkada diterima. Sepintas pengaturan

³⁸² Pasal 70 ayat (2) “apabila gubernur kepala daerah tidak menjalankan haknya untuk meneguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penagguhannya atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri”.

seperti ini terlihat efektif, efisien dan ideal. Akan tetapi, klausul ini bisa menjadi belenggu bagi daerah dalam mencari kepastian hukum.

Logika hirarki pengajuan keberatan seperti yang diatur dalam Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) kemungkinan besar tidak menjamin terkabulnya permohonan keberatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada Presiden atau Menteri. Bukan tidak mungkin, jika Perda tingkat provinsi yang dibatalkan oleh Menteri merupakan instruksi Presiden dan begitu pula Perda Kabupaten/Kota mungkin saja dibatalkan atas dasar instruksi Menteri, lantas bagaimana mungkin pengajuan keberatan pemerintah daerah provinsi kepada Presiden dan pengajuan keberatan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota kepada menteri dapat dikabulkan sedangkan pembatalan Perda tersebut didasarkan pada instruksi Presiden dan Menteri?

Selain bentuk pengawasan represif dan evaluasi terhadap rancangan Perda tertentu, UU No. 23 Tahun 2014 juga mengintegrasikan pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pengawasan umum merupakan pengawasan terhadap berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan public di daerah, kerjasama daerah, kebijakan daerah, kepala daerah dan DPRD dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa porsi pengawasan pemerintah pusat

terhadap pemerintahan daerah sangat besar, karena bukan hanya terbatas pada pengawasan represif dan evaluasi rancangan Perda tertentu, akan tetapi pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah juga merupakan objek pengawasan pemerintah pusat.

Ketatnya pengawasan pusat terhadap daerah juga akan berkonsekuensi pada kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengekspresikan aspirasi masyarakat yang ada di daerah. Pada akhirnya pemerintahan daerah dibatasi oleh mekanisme pengawasan yang begitu ketat dalam menentukan kesejahteraan masyarakat, sehingga indikasinya pemerintah pusat lebih berhak menentukan kesejahteraan masyarakat di daerah ketimbang pemerintahan daerah itu sendiri.

Selain itu, pengawasan yang terlalu ketat dilakukan pemerintah pusat tentunya dapat mengurangi kebebasan dalam konteks pelaksanaan otonomi. Pemerintah daerah akan merasa terbelenggu dan terbatasnya ruang kerja untuk bekerja secara optimal memberdayakan para pemangku kepentingan di daerah dalam mengelola potensi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Disisi lain, bila pengawasan tidak dilakukan secara tepat dan proporsional oleh Pemerintah Pusat, daerah dapat bergerak melebihi batas kewenangannya sehingga berpotensi mengancam tata pemerintahan dalam bingkai system negara kesatuan. Untuk itu, ruang kerja pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara penyelenggaraan

pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.³⁸³

³⁸³ M. Nur Sholikin, dkk., *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, dikutip dari Derita Prapti Rahayu, Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah di Era Reformasi, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2015, hlm 460.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, setidaknya ada beberapa kesimpulan yang perlu dikemukakan, diantaranya:

1. Pasca reformasi, pengaturan pengawasan pusat terhadap produk hukum daerah dalam perjalanannya diintegrasikan pada UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengandalkan pengawasan represif dalam melakukan pengontrolan terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pengawasan tersebut ditujukan terhadap produk hukum daerah berupa pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pengawasan produk hukum daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan melalui pembatalan Peraturan Daerah dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah tertentu. Kemudian UU No. 23 Tahun 2014 mengkonstruksikan dua pengawasan produk hukum daerah, yaitu pengawasan melalui pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah tertentu.
2. UU No. 23 Tahun 2014 memberikan porsi pengawasan kepada Pemerintah Pusat cukup besar terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hal ini dapat dilihat dari besarnya ruang lingkup pengawasan pemerintahan pusat mulai dari ~~pengawasan represif, evaluasi rancangan Perda tertentu, pengawasan umum~~ dan pengawasan teknis. Selain itu, ada beberapa dimensi yang dapat dikatakan

telah melemahkan kedudukan pemerintahan daerah, yaitu hilangnya asas otonomi dari konstruksi normative UU No. 23 Tahun 2014 dan tereduksinya kewenangan pemerintahan daerah. Sehingga tidak berlebihan jika otonomi daerah dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai upaya untuk melemahkan kedudukan pemerintahan daerah.

B. Saran

1. Untuk menjaga kemandirian dan keleluasaan pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, penting kiranya ruang lingkup pengawasan pusat terhadap daerah harus dikurangi. Walaupun demikian, pengawasan pusat terhadap daerah tidak bisa terlalu longgar. Selain itu, untuk menjaga tindakan kesewenang-wenangan dalam hal pembatalan Perda oleh Menteri dan Gubernur, maka idealnya upaya keberatan oleh pemerintah daerah diajukan langsung kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yang independen. Sedangkan Menteri dan Gubernur diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda.
2. Oleh karena daerah kabupaten/kota bersentuhan langsung dengan masyarakat yang ada di daerah, maka penting kiranya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota dikembalikan seperti semula sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam artian bahwa titik berat dan penyelenggaraan otonomi daerah secara utuh harus berada dan dilaksanakan oleh daerah

kabupaten/kota, dan begitu pula terhadap pemerintahan daerah provinsi, selain menjadi wilayah administrasi, daerah provinsi juga tidak lebih sebagai pelaksanaan otonomi daerah yang terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Tesis dan Disertasi

- Ade Cahyat. *Perubahan Perundangan Desentralisasi*, Jakarta: Governance Brief, 2005.
- Anthon Raharusun. *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: GENTA Publising, 2014.
- Ari Darmastuti. *Arah Politik Pemerintahan UU No. 23 Tahun 2014*, Proceeding Seminar Nasional UU Pemda, Bandar Lampung, 2015.
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: PSH FH UII, 2002.
- _____. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Busrizalti. *Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Total Media, 2013.
- C.F Strong. *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Cetakan Kesepuluh. Bandung: Nusa Media, 2015.
- C.S.T. Kansil. *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta: Aksara Baru, 1979.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Cetakan Keempat. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Despan Heryansyah. *Pergeseran Politik Hukum Di Indonesia; Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Tesis. Yogyakarta, 2016.
- Reghi Perdana. *Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2016.
- Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Grasindo, 2005.

- Indah. *Hubungan Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum Rechild, Vol.9. No. 2, 2014.
- Jimly Assiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- _____. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama. Jakarta: Konpres, 2006.
- King Faisal Sulaiman. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Kementerian Dalam Negeri. *Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, 2011.
- Lukman Santoso. *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Cetakan Kesatu. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Liberty, 2007
- Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo, 2011.
- Muchtar Luthfi. *Politik Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2015.
- Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- _____. *hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2009.

- _____. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2014.
- _____. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII, 2007.
- _____. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2010.
- _____. *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Samsul Wahidin. *Hukum Pemerintahan Daerah; Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Sirojul Munir. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Sudi Fahmi. *Konsistensi Hukum Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009.
- Soetandyo Wignosubroto, et.al., *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Cetakan Pertama. Jakarta: Institute For Local Development, 2005.
- Tri Wahyuni. *Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI*, Tesis, Yogyakarta, 2012.