

**PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN
PERATURAN DAERAH
DI INDONESIA**

TESIS

**MUHAJIR SIREGAR
0606005385**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

**PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN
PERATURAN DAERAH
DI INDONESIA**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**MUHAJIR SIREGAR
0606005385**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Muhajir Siregar

NPM : 0606005385

Tanda tangan : 

Tanggal : 9 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Muhajir Siregar
 NPM : 0606005385
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Tesis : Pembentukan Dan Pengawasan Peraturan Daerah Di
 Indonesia

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

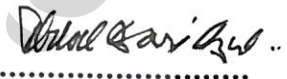
Pembimbing: **Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., M.H.**



Penguji : **Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., Ph.D.**



Penguji : **Prof. Abdul Bari Azed, SH., M.H.**



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 9 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT serta salam dan salawat kepada Rasulullah SAW, berkat kekuatan kasih dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Kenegaraan dan Masyarakat pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada masa penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. DR. Satya Arinanto S.H, M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Ayah "Armen Siregar" dan Mama "Elida Hanum Sitompul" yang selalu mengajarkan kejujuran, kerja keras dan kesederhanaan. Semoga kelulusan ini memberi manfaat bagi keluarga, nusa bangsa dan negara.
- (3) Adik "Lukman Hakim Siregar" dan "Tio Amelia Siregar", yang telah memberi kekuatan dengan keterpisahan.
- (4) Dwi Novianti, dari perasaanku yang teramat dalam bagimu atas ketulusan, pengertian serta kesabaran, aku menyayangimu.
- (5) Bapak MH Kasyim dan Ibu Rohati yang selalu terbuka menerima kehadiran saya di dalam kesaharian dikeluarga.

(6) Sahabat dan rekanan di Pasca FH UI, yang menjadi tempat berdiskusi, bersenda gurau serta nasehat menasehati. Terkhusus untuk Sahabat-sahabatku; Pa Syamsul (Calon staff ahli Mendiknas) terima kasih atas tuntunannya. Bang Ahmad Wali (calon bupati) terima kasih, yang telah mengenalkan aku bagaimana cara berpikir berbeda, Bang Nando (Calon Menteri) terima kasih, karena telah menjernihkan pemikiran yurisku, Pa Odis (Calon Ketua Komnas HAM) yang masih misterius, tak lupa Ibnu Sam Widodo (Konsultan Pilkada) yang hilang rimbanya, serta kepada My Sister Santi H. D, Yeni R dan Datun K. Akhir kata saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara.

Salemba, 15 Juli 2006

Muhajir Siregar

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhajir Siregar
NPM : 0606005385
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul "Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah Di Indonesia"

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak, untuk tidak komersial, menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 9 Juli 2009

Yang menyatakan,



(Muhajir Siregar)

ABSTRAK

Nama : Muhajir Siregar
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Pembentukan Dan Pengawasan
Peraturan Daerah Di Indonesia

Tesis ini membahas riwayat pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah di Indonesia, dengan di arahkan untuk mencari dan menemukan keterkaitan pergeseran-pergeseran kewenangan pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undang setelah Perubahan UUD 1945, terkhusus Peraturan Daerah. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis serta diperkuat melalui wawancara. Hasil penelitian menyarankan bahwa pergeseran pembentukan undang-undang mempengaruhi pembentukan dan pengawasan peraturan daerah; Mekanisme riview hukum oleh pemerintah pusat terhadap pembatalan Peraturan Daerah Perlu ditata kembali, karena berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung; Perlu pula dipikirkan untuk adanya penyatuan atap pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci :

Peraturan daerah, pembatalan, review hukum

ABSTRACT

Name : Muhajir Siregar
Studi's program : Jurisprudence
Title : Regional legislation
drafting and enforcement in
Indonesian

The focus of this study is regional legislation drafting and enforcement in Indonesian history, with at leads to look for and finds power shift relevance formation and legislation observation invites change afters UUD 1945, most regional legalation special. This research is observational jurisdictional normatif who utilize legislation approaching and historical approaching and bastioned through interview. Result observationaling to suggest that statute forming shift regard forming and regional legislation observation; law riview's by Central Government to Regional legislation invalidation Need to be set by back, since is engaged with power Supreme Court; Need too minded to mark sense examination roof rally regional legislation by Constitution Lawcourt.

Key word:

Region legislation, invalidation, law review's

DAFTAR ISI

ABTRAK

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	16
	C. Tujuan Penelitian	17
	D. Kegunaan Penelitian	17
	E. Kerangka Pemikiran	19
	F. Kerangka Konsep	27
	G. Metode Penelitian	34
	H. Sistematika Penulisan	36
BAB II	PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH DITINJAU DARI TEORI PEMBAGIAN KEKUASAAN DAN PERSFEKTIF TEORI PERUNDANG- UNDANGAN	41
	A. Teori Pembagian Kekuasaan Antar Tingkat Dalam Pemerintahan	41
	1. Teori Pembagian Kekuasaan Negara ...	41
	2. Asas Desentralisasi dan Hubungan Pusat - Daerah Dalam Negara Kesatuan	48
	3. Mekanisme Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dibidang Pengaturan : Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah	59
	B. Perspektif Teori Perundang-Undangan Terhadap Peraturan Daerah	65
	1. Perihal Norma Hukum : Pembentukan dan Pengawasan Norma Hukum	65
	a. Pembentukan Norma Hukum	69
	b. Pengawasan Norma Hukum	73

2. Hierarkie Norma Hukum	76
3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	78
4. Landasan Hukum Peraturan Perundang- Undangan	82
a. Landasan Filosofis	82
b. Landasan Yuridis	84
c. Landasan Sosiologis	86
d. Landasan Politis	88
 BAB III HUBUNGAN ANTARTINGKAT DALAM PEMERINTAHAN DAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH.....	 90
A. Hubungan Tingkatan Antar Pusat Dan Daerah serta Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah Di Dalam UUD RI dan UU Pelaksanaannya.....	90
1. Masa Penjajahan Belanda.....	90
a. Hubungan Belanda dan Hindia Belanda.....	90
b. <i>Desentralisasi Wet</i> 1903.....	92
c. <i>Wet op de Bestuurshervorming</i> 1922	93
d. Pengaturan Perundang-undangan di Masa penjajahan Belanda.....	94
i. Masa Besluiten Regering (1800- 1855).....	94
ii. Masa R.R (1854/1855 - Masa 1926/1927).....	95
iii. Masa I.S. (1926/1927-1942)...	97
2. Masa Pendudukan Jepang.....	98
3. Setelah Kemerdekaan Melalui UUD 1945.....	100

a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945.....	101
b. Peraturan Perundang-Undangan berdasar UUD 1945.....	103
4. UUD Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.....	104
a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.....	104
b. Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950.....	106
5. UUDS 1950 dan UU Nomor 1 Tahun 1957.....	106
a. Hubungan Pusat dan Pemerintah daerah.....	106
b. Pengaturan mengenai Pembentukan Peraturan Daerah dan Pengawasannya.....	109
i. Pembentukan Peraturan Daerah	110
ii. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah.....	112
iii. Pembatasan dan Pertanggunguhan..	114
iv. Pengawasan oleh Pemerintah...	116
6. Kembali Ke UUD 1945.....	117
a. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965.....	117
i. Hubungan Pusat-Daerah.....	117
ii. Pengaturan mengenai Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah.....	119
b. Undang-Undang Nomor Tahun 5 Tahun 1974.....	125
i. Hubungan Antara Pusat dan Daerah.....	125

ii. Pembentukan Peraturan daerah Oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1974.....	126
iii. Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1974.....	128
1). Pengawasan Preventif.....	128
2). Pengawasan Represif.....	143
3). Pengawasan Umum.....	146
7. Menjelang Perubahan dan setelah Perubahan UUD 1945.....	147
a. Hubungan Pusat dan Daerah.....	147
b. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	150
i. Pembentukan Peraturan Daerah	152
ii. Pengawasan Peraturan Daerah..	153
iii. Pengajuan Keberatan Pembatalan Perda Kepada Mahkamah Agung.....	155
c. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	156
i. Pembentukan Peraturan Daerah	156
ii. Pengawasan Peraturan Daerah..	159
1). Pengawasan Preventif dan Refresif Terhadap Raperda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri.....	160
2). Pengawasan Gubernur Terhadap Raperda Kabupaten	161
3). Pembatalan Perda Melalui Peraturan Presiden.....	163

4). Pengajuan Keberatan Pembatalan Perda Kepada Mahkamah Agung.....	164
d. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Qanun Berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.....	165
i. Pengertian.....	165
ii. Pembentukan Qanun.....	166
iii. Pengawasan Terhadap Qanun....	168
iv. Pengujian Qonun Oleh Mahkamah Agung.....	170
e. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Perdatus Pada UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.....	171
i. Pengertian.....	171
ii. Pembentukan Perdatus.....	172
iii. Pengawasan Terhadap Perda Otonomi Khusus Papua.....	173
B. Perihal Peraturan Daerah Di Dalam Perundang-Undangan Indonesia.....	174
1. Riwayat Kedudukan Perda Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.....	177
a. TAP MPRs No XX/MPRs/1966.....	177
b. TAP MPR No III/MPR/2000.....	181
c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2004.....	183
2. Jenis Peraturan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945.....	186

a. Berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.....	186
b. Berdasar UU No. 21 Tahun 2001.....	186
c. Berdasar UU No. 11 tahun 2006.....	186
3. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah.....	187
a. Perda di dalam UU No. 32 Tahun 2004.....	187
b. Qanun Berdasarkan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.....	188
c. Perda Otonomi Khusus Papua di dalam UU No. 21 Tahun 2001.....	191
4. Materi Muatan Peraturan Daerah Berdasar UU No. 10 Tahun 2004.....	192
5. Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah Dalam UU No.32 Berdasar PP No 25 Tahun 2004.....	193
a. Tahap Persiapan.....	193
b. Pembahasan.....	194
c. Penetapan dan Pengundangan.....	195
BAB IV PERGESERAN PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN PERATURAN DAERAH.....	197
A. Pergeseran Pembentukan Peraturan Daerah: Dari Produk Regulatif Menjadi Legislatif.....	197
1. Bergesernya Kedudukan DPRD dari Pemerintah Daerah: Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah.....	197
2. Makna Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah Dalam Membentuk Peraturan Daerah.....	206

3. Pengisian Jabatan DPRD dan Kepala Daerah Berdasarkan Pemilihan Langsung.....	210
B. Standar Ganda Pengawasan Refresif (Pembatalan) Terhadap Peraturan Daerah Berdasar UU No. 32 tahun 2004.....	218
1. Penerapan Peraturan Presiden Membatalkan Peraturan Daerah.....	224
a. Materi Muatan.....	229
b. Kedudukan Peraturan Presiden Di Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.....	231
c. Peraturan Presiden Membatalkan Peraturan Daerah.....	232
2. Penerapan Keputusan Menteri Dalam Negeri Membatalkan Peraturan Daerah.....	239
a. Materi Muatan.....	242
b. Kedudukan Keputusan Menteri Dalam Negeri Di Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.....	242
c. Keputusan Menteri Dalam Negeri Membatalkan Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah.....	245
C. Fungsi Lembaga Yudisial Dalam Pengujian Peraturan Daerah.....	268
1. Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung.....	268
a. Dasar hukum Kewenangan Mahkamah Agung Menguji Legalitas Peraturan Daerah.....	269
i. Kewenangan Mahkamah Agung Berdasarkan UUD Negara	

	Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan.....	269
	ii. Kewenangan Mahkamah Agung Berdasarkan Undang-Undang Dan Peraturan Mahkamah Agung.....	270
	b. Studi Peraturan Presiden Dan Keputusan Mendagri Membatalkan Peraturan Daerah Di Tinjau dari Kewenangan Mahkamah Agung Menguji Legalitas Peraturan Daerah.....	273
	2. Menggagas Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Konstitusi.....	286
BAB V	PENUTUP.....	299
	A. Kesimpulan.....	299
	B. Saran.....	304
DAFTAR PUSTAKA		

Daftar Tabel

1. Jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Kurun Waktu 10 Mei 2002 sampai dengan 13 Mei 2007..... 249
2. Keadaan Perkara Hak Uji Materil Tahun 2003 s/d Juni 2007 Pada Mahkamah Agung Republik Indonesia..... 287





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak mula dibuatnya konstitusi pertama, UUD 1945, telah di *adopted* model negara kesatuan ('*eenheidsstaat*') yang disusun berdasar-kan desentralisasi. UUD 1945 yang disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) di kala tanggal 18 Agustus 1945, memuat dalam Pasal 18 UUD 1945 (redaksi lama), di bawah Bab VI, bertajuk Pemerintahan Daerah, bahwasanya "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan

undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa".¹

Ketua Ir. Soekarno dalam pengantarnya berkenaan dengan pasal pemerintahan daerah itu, berkata:

'Tentang Pemerintah Daerah, di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: "Pemerintah Daerah disusun dalam Undang-Undang ". Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya Pemerintah Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah. 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 salah paham dalam menghormati adanya daerah "Zelfbesturende landschappen", hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya "Zelfstandige Gemeenschappen" seperti desa, di Sumatera negeri (di Minangkabau), marga (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut "Inheemsche Rechtsgemeenschappen". Susunannya asli itu dihormati".²

¹ Laica Marzuki, "Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hal 1.

² *Ibid.*, hal.2.

Adopsi model negara kesatuan yang disusun berdasar-kan desentralisasi ini di dalam perjalanan Negara Republik Indonesia di warnai persoalan dalam penerapannya yang akhirnya pada saat permintaan reformasi dilakukan maka permintaan terhadap desentralisasi ini kembali disuarakan secara keras.

Akhirnya reaksi untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang dasar pun tidak dapat dihindari. Apalagi yang berkaitan dengan desentralisasi, Perubahan atas UUD 1945 tersebut secara langsung menyebutkan keberadaan tentang pengaturan desentralisasi, ini dapat dilihat dari Perubahan UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (5) yang menyatakan bahwa "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*"

Pernyataan menjalankan otonomi seluas-luasnya ini dijamin secara konstitusionalitas dengan diaturnya Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 perubahan yang menjelaskan bahwa "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*" Pelaksanaan otonomi ini

kemudian di laksanakan melalui Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu pada Pasal 19 ayat (2) menyebutkan, bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah (PD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengertian pemerintah daerah tersebut merujuk pada organ dalam arti sempit (tanpa DPRD), tetapi pemerintahan daerah merujuk pada fungsi dalam arti luas (mencakup DPRD).³

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, DPRD menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan Pemerintah daerah yaitu; Gubernur, Bupati, atau Walikota merupakan lembaga yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di dalam tugasnya, masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangan secara terpisah, walaupun keduanya adalah unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah. Namun pada saat pembentukan peraturan

³ Bhenyamin Hoessein, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)", Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amendemen, Jakarta, Badan Pembinaan hukum Nasional, 29-31 Mei 2006, hal. 3.

daerah (perda) kedua lembaga daerah ini menyatu menjadi penyelenggara pemerintahan daerah. Pembentukan peraturan daerah tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

Hubungan antara kedua lembaga negara ini adalah pada saat membuat peraturan daerah (perda). Kedua lembaga sama-sama berhak untuk membuat perda (Pasal 140 ayat 1).⁴

Dari hubungan keduanya yaitu, lembaga perwakilan rakyat daerah dan Pemerintah daerah di dalam membentuk Peraturan Daerah menjelaskan bahwa produk hukum itu memiliki kedudukan yang tinggi karena kegiatan legislasi inilah yang selalu melibatkan kedua lembaga tersebut secara bersama. Ini di dasarkan Pasal 42 ayat (1) huruf a. DPRD berwenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama kemudian Pasal 25 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004, yang memberi wewenang kepada Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah untuk mengajukan Peraturan Daerah.

⁴ "Reformulasi Hubungan DPRD-Kepala Daerah <http://www.Sinarharapan.co.id/berita/0502/23/opi01.html>, 23 Februari 2005.

Pembentukan peraturan daerah yang sekarang kewenangannya secara khusus di miliki oleh DPRD di dalam ketentuan Undang-undang Pemerintahan Daerah mulai digunakan semenjak terjadinya penyempurnaan terhadap Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, penyempurnaan ini mengikuti perubahan Undang-undang Dasar 1945, karena proses pembentukan Undang-undang semenjak perubahan UUD 1945 di miliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan tersebut sebelumnya di miliki oleh lembaga eksekutif ditingkat pusat, sementara di daerah kewenangan tersebut berada di tangan lembaga eksekutif daerah.

Pembentukan peraturan daerah yang melibatkan DPRD dan Kepala Daerah dalam keseluruhan proses pembentukan perda ini tidak saja tertera pada Undang-undang No.32 tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a. tetapi secara sinkron juga tertera di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) No.25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 95 ayat (5) yang mengatur bahwa "*rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala*

Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama."

Selanjutnya bila melacak tentang pembentukan peraturan daerah di luar Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, ternyata pembentukan perda itu telah diatur oleh legislator pusat melalui sumber utama proses legislasi yaitu Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 itu kemudian mempertegas ruang lingkup pembentukan Peraturan Daerah yang terdiri dari perancangan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No.25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terlepas dari uraian di atas dalam kenyataannya perkembangannya pembentukan produk hukum daerah yang pengerjaannya memakan sekian waktu itu dalam penerapan implementasinya lebih sering dibatalkan. Persoalan ini tentu memberi persoalan baru dalam mengelola otonomi di daerah.

Pembatalan tersebut berdasarkan data yang di peroleh adalah sebagai berikut:

Bahwa sejak tahun 2002 hingga September 2007, tim dari Depkeu dan Depdagri telah membatalkan 1.276 perda yang dinilai menghambat investasi. Perda yang dibatalkan terdiri dari 135 perda yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi (Pemprov), 910 perda yang diterbitkan pemerintah kabupaten (Pemkab), dan 231 perda yang ditetapkan pemerintah kota (Pemkot).⁵

Alasan dari pembatalan itu dilakukan karena perda itu dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi serta bertentangan dengan kepentingan umum.⁶ Selain itu ada beberapa alasan mengapa suatu Peraturan Daerah propinsi, kabupaten/kota dibatalkan oleh pemerintah pusat, yakni sebagai berikut:

1. Peraturan daerah tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hampir 98 (sembilan puluh delapan) persen bertentangan dengan Undang-undang nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi. Pertentangan Nomor terjadi karena Peraturan Daerah tumpang tindih dengan

⁵Heni Rahayu, "Depdagri Pantau Perda Penghambat Investasi": <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=152990>, 19 desember 2007.

⁶"Percepat Pencabutan Perda", <http://www.pikiran-rakyat.co.id/cetak/2006/042006/21/0606.htm>, 21 April 2006.

Pajak Pusat, seperti Pajak komoditi Perkebunan (PKP) dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pertentangan Pajak Pengelolaan Migas (PPM) dengan PPN dan PBB.

2. Pengaturan melalui peraturan daerah "bias" karena ditetapkan sebagai retribusi padahal dasar pungutan bersifat pajak. Seperti retribusi izin pemanfaatan sumber-sumber air tarifnya dihitung berdasarkan kubikasi air yang dimanfaatkan pungutan retribusi namun tidak berkaitan langsung dengan layanan yang diberikan, kemudian retribusi peedaran kayu substansi yang diatur bukan merupakan kewenangnya dan beberapa retribusi-retribusi yang ditarik oleh kabupaten/kota sedangkan itu kewenangan provinsi.
3. Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum. Misalnya mengakibatkan disisentif ekonomi yang dapat merusak pola perdagangan, investasi dan produk yang konsekuensinya menyebabkab ekonomi biaya tinggi, seperti menghambat keluar masuknya barang daerah dan retribusi izin pengeluaran hewan ternak, serta menghambat ekspor, seperti pajak produksi minyak sawit kasar (CPO)⁷

Kemudian tidak terlepas dari uraian di atas jumlah ribuan perda yang dinyatakan bermasalah itu memberikan cermin keragaman persepsi kita tentang target bangsa ini, baik jangka pendek maupun jangka

⁷ Majalah Departemen Dalam Negeri, *Media Praja*, Edisi 03, Tahun I, 1-15 Maret 2006, PT.Laksmi Studio, Jakarta, hal.52-53.

panjang⁸, dan munculnya peraturan daerah yang bermasalah tidak luput dari andil pemerintah.⁹

Satu pihak Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru membuka peluang bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, namun di pihak lain regulasi yang sama cenderung tidak memberi ruang bagi tumbuh dan berkembangnya akuntabilitas elite dan demokrasi lokal. Semakin meluasnya hak pemerintah pusat untuk mengontrol pemerintahan lokal melalui mekanisme pengawasan dan pembinaan - sehingga setiap produk kebijakan harus dikonsultasikan ke atas - jelas menihilkan kedaulatan rakyat yang justru lebih diperkuat di dalam Undang-Undang yang sama.¹⁰

Jika mencermati dari sisi lain maka uraian tersebut turut menerangkan bahwa setiap pembatalan

⁸"Urgensi Harmonisasi Kebijakan Pusat-Daerah": <http://www.Suarakarya-online.com/news.html?id=173711>, 24 Mei 2007.

⁹"Pemerintah Ikut Andil dalam Perda Bermasalah": <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0603/10/utama/2497991.htm>, 10 Maret 2006

¹⁰ Syasuddin Haris, "Garis Besar Masalah Otonomi Daerah: Evaluasi Kritis Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah", disampaikan sebagai pengantar diskusi dalam Workshop Revisi UU No. 32/2004 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan bekerjasama dengan DPD RI, tanggal 13 Januari 2007 di Jakarta, hal. 5-6.

terhadap peraturan daerah, tentu hasilnya juga menjadi beban yang berat bagi setiap pemerintah daerah dalam menjalankan program mereka, karena harus di perjelas kembali bahwa munculnya ribuan perda bermasalah tersebut adalah tidak lepas dari andil pemerintah pusat, terutama dalam menjalankan fungsi pemantauan.¹¹

Namun bila melihat banyaknya pembatalan peraturan daerah tersebut kiranya perlu meninjau terhadap bentuk pengawasan atas setiap produk hukum daerah tersebut karena dari setiap pembentukan peraturan daerah tersebut berkaitan dengan keberadaan hak perwakilan dari masing-masing kedua lembaga daerah tersebut.

Lembaga DPRD memiliki hak perwakilan yang dijamin oleh Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 perubahan, yang berbunyi, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*" serta yang perlu di ingat adalah kewenangan fungsi legislasi DPRD.

¹¹ "Menyoal Banyaknya Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah", http://www.indopos.co.id/index.php?act=detail_c&id=314639, 27 Nov 2007.

Tidak terlepas dari itu kedudukan Gubernur misalnya adalah sebagai wakil Pemerintah Pusat dan memiliki hak perwakilan yang dipilih langsung secara demokratis. Sehingga pembatalan terhadap Peraturan Daerah juga harus dilakukan oleh yang memiliki hak perwakilannya di atas dari pemerintahan daerah yaitu Presiden. Inilah kemudian yang memberikan pertanyaan bagaimana pembatalan perda yang seharusnya, karena realitas yang ada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang posisinya sebagai pembantu presiden mampu membatalkan peraturan daerah dengan sebuah keputusan (keputusan menteri dalam negeri).

Sementara bila melihat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 145 pada ayat (2), (3) dan (7) yang menjelaskan bahwa pembatalan Perda hanya bisa dibatalkan oleh Peraturan Presiden, bila tidak perda yang dimaksud tetap berlaku, yang ini dijelaskan sebagai berikut:

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam

puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.¹²

Kemudian juga di perterang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 37 ayat (4) dan (5) yang menjelaskan bahwa pembatalan terhadap perda hanya dengan menggunakan peraturan presiden:

- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.¹³

Sedangkan menteri hanya boleh mengusulkan pembatalan Peraturan Daerah dan yang bisa dibatalkan menurut Peraturan pemerintah ini berupa peraturan kepala daerah, yang isinya sebagai berikut:

¹² Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Pasal 145 pada ayat (2), (3) dan (7)

¹³ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165. Pasal 37 ayat (4)

(5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.¹⁴

Namun pembagian area pembatalan ini tidak hanya berupa Peraturan Kepala Daerah, karena Pasal 39 ayat (2) dan khususnya Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) PP No 79 Tahun 2005 menambah kewenangan Menteri dari evaluasi Raperda sampai Membatalkan Perda, yang ketentuannya sebagai berikut:

Pasal 39

(2) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah¹⁵

Pasal 40

(1) Gubernur dan Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.

(2) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala tersebut

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 37 ayat (5).

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 39 ayat (2).

dengan peraturan Menteri.¹⁶

Oleh karena itu dengan sedikit mengulas ulang dari uraian data tentang perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) di atas semakin tidak memperjelas dalam bentuk pengawasan, karena perintah dari Peraturan tersebut saling bernegasi satu dengan lainnya. Apalagi jika dikaitkan dengan Pasal 145 pada ayat (7) yang memberikan penekanan tetap berlakunya sebuah perda jika dibatalkan selain dari Peraturan Presiden. Kemudian yang perlu dipikirkan adalah kaitan antara pembentukan dan pengawasannya, karena proses keduanya berkaitan, sebab proses pengawasan terhadap peraturan daerah hanya bisa terjadi apabila telah terjadinya pembentukan peraturan daerah yang telah memiliki persetujuan bersama antara penyelenggara pemerintahan daerah.

Persoalan pengawasan pembatalan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) turut mendapat tanggapan oleh Jimly Asshiddiqie:

menurutnya hal ini, dapat dilihat dari contoh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU.32 Tahun

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 40

2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa menteri diberi kewenangan untuk membatalkan peraturan-peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terlepas dari kontroversinya tersendiri mengenai soal ini apabila dihubungkan dengan kewenangan Mahkamah Agung (MA) sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.¹⁷

Seperti diketahui bahwa Pasal 24A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.¹⁸

Dari uraian persoalan itulah kemudian penulis mencoba mengilustrasikan perihal pembentukan dan pengawasan peraturan daerah dengan melakukan studi penelitian secara normatif dengan judul "Pembentukan Dan Pengawasan Peraturan Daerah Di Indonesia."

B. Identifikasi Masalah

¹⁷ Lihat kata pengantar Jimly Asshiddiqie di dalam buku Fatmawati, *Hak menguji (Toetsingrect) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta:PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hal. XI.

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Pasal 24 ayat (1).

Yang menjadi pertanyaan dari uraian tersebut adalah :

1. Bagaimana riwayat mengenai pembentukan dan pengawasan Peraturan Daerah di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah di Indonesia ?
2. Produk hukum apa yang sebenarnya memiliki kewenangan bagi Pemerintah membatalkan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 ?
3. Bagaimana kewenangan pemerintah dalam membatalkan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 bila dikaitkan dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi teori pembagian kekuasaan dan perspektif ilmu perundang-undangan yang secara khusus berkaitan dengan tema penelitian sebagai cara untuk menganalisis proses pembentukan dan proses pengawasannya.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis keterkaitan antara pembentukan perda dan pengawasannya.
3. Mencoba menganalisis dan mencari upaya yang paling tidak mendekati kebenaran terhadap pembentukan perda dan bentuk pengawasan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Penulis

- a. Meningkatkan pemahaman penulis dalam bidang Hukum Tata Negara khususnya menyangkut pembentukan dan pengawasan peraturan daerah.
- b. Meningkatkan pemahaman secara mendalam mengenai proses pembentukan dan pengawasan Peraturan Daerah serta perkembangan desentralisasi.
- c. Untuk mengasah kemampuan berpikir penulis dalam mengidentifikasi dan menganalisis kedudukan dan kewenangan penyelenggara pemerintahan daerah serta hubungan keduanya dengan pemerintah pusat dan Mahkamah Agung yang bertindak sebagai pengawas.

2. Bagi Mahasiswa

Sebagai salah satu wacana dan sumbangsih pemikiran kepada sesama mahasiswa pada umumnya, dan mahasiswa jurusan Tata Negara pada khususnya menyangkut pembentukan dan pengawasan peraturan daerah.

3. Bagi Masyarakat Umum dan Pembaca

Untuk mengetahui gambaran umum menyangkut perihal pembentukan dan pengawasan peraturan daerah.

4. Bagi Lembaga yang Terkait

- a. Memberikan gambaran yang jelas menyangkut pembentukan dan pengawasan peraturan daerah.
- b. Sebagai masukan dan pembelajaran bagi semua lembaga yang terkait.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Bentuk republik mengartikan bahwa kedaulatan yang diakui sebagai kedaulatan tertinggi adalah kedaulatan rakyat. Salah satu konsep kedaulatan ini tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan Negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem dan berfungsinya sistem demokrasi.

Dari segi kelembagaan kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*).¹⁹ Sedangkan Perihal Negara Kesatuan tidak terlepas dari rangkaian utuh

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 165.

perjuangan pemikiran dalam menentukan pilihan bernegara. Konsep Negara kesatuan yang diinginkan adalah menganut prinsip otonomi daerah yang luas. Di anutnya prinsip ini berkaitan adanya keinginan Indonesia berbentuk Negara Federalisme dengan mengacu pendapat Hatta, karena bentuk Negara federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat majemuk.²⁰

Kemudian ditegaskan juga bahwa Indonesia merupakan Negara hukum. Seperti diketahui bahwa paling tidak ada dua (2) gagasan Bentuk Negara hukum di dunia yang paling dikenal yaitu Negara Hukum dalam tradisi Eropa Kontinental yang disebut *Rechtsstaat* dan Negara Hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut dengan *Rule of Law*.²¹ Begitupun lazimnya dengan sistem hukum yang dipergunakan oleh kedua bentuk Negara hukum di atas yaitu hukum eropa continental dan sistem *common law*.

²⁰ *Ibid*, hal. 261.

²¹ Menurut Wolfgang Friedmann, gagasan Negara Hukum tidak selalu identik dengan *Rule of Law*. Sedangkan istilah *Rechtsstaat* mengandung pengertian adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum. Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited, 1960), hal. 456. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, di Inggris sebutan untuk istilah Negara Hukum adalah *Rule of Law*, sedangkan di Amerika Serikat *Government of Law, But Not of Man*. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976), hal. 8

Negara Republik Indonesia mewarisi negara hukum dalam tradisi Eropa Kontinental begitupula dengan sistem hukumnya. Sistem hukum eropa continental ini memiliki kekhasan tersendiri, yang paling khas dalam tradisi hukum eropa continental ini adalah pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya kebutuhan Peraturan Perundang-undangan ini dapat dicermati dalam praktek ketatanegaraan, yaitu, untuk mengatur alat-alat perlengkapan negara, menjadi ruang pembatas kekuasaan antar lembaga-lembaga negara, dan untuk melindungi hak-hak warga Negara. Apalagi Indonesia adalah Negara kesatuan yang memiliki wilayah yang cukup luas.

Negara Republik Indonesia Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah..²²

Uraian itu menggambarkan akan perlunya kebutuhan peraturan perundang-undangan untuk

²² lihat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Pasal 18 ayat (1)., *Loc.Cit.*

mangatur pengelolaan penyelenggaraan negara dan daerah.

Setelah Amademen UUD 1945, pemerintah daerah di Negara Republik Indonesia dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²³

Semenjak terbitnya TAP MPR RI No. III/MPR/2000, Peraturan daerah menjadi salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, di dalam Pertimbangan ketetapan MPR RI pada huruf d itu dikatakan bahwa *"dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan"*.

Sampai sekarang kedudukan peraturan daerah di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetap dipertahankan, ini dipertegas

²³ Ibid.

oleh Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang tersebut Peraturan daerah terletak di bawah Undang-undang dan Perpu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

Namun, Laica Marzuki mengatakan, bahwa Tidak tepat Peraturan Daerah (Perda) ditempatkan pada hierarki Peraturan Perundang-undangan terbawah, di bawah Peraturan Presiden (UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Locale wet atau Perda dibuat guna melaksanakan undang-undang, wet atau Gesetz.²⁴

UU Nomor 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menerangkan hakikat desentralisasi. Produk Perda seyogyanya tidak dibatalkan oleh perangkat pemerintah pusat. Perda yang menyimpang dari hukum dapat setiap saat dibawa ke Mahkamah Agung dan pada ketikanya perda yang menyimpang dari hukum itu dapat dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh MA-RI.²⁵

²⁴ Laica Marzuki, *Op. Cit*, . hal.14

²⁵ *Ibid*.

Kemudian dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik perda tingkat propinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isi sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap memunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas.²⁶

Uraian itu juga berkaitan dengan pendapat Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat

²⁶ Jimly, *Konstitusi..Op. Cit.*, hal. 356-357.

hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).²⁷

Sedikit merenung dari uraian ahli hukum di atas, Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah khususnya tentang pembentukan peraturan daerah itu mengikuti apa yang terdapat didalam UUD 1945 perubahan, apabila di dalam UUD 1945 perubahan terdapat adanya pergeseran-pergeseran dari eksekutif ke legislatif dalam pembentukan Undang-undang ternyata itu juga terjadi dalam pembentukan peraturan daerah.

Ini tercantum berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta PP No.25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disebutkan bahwa, *rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.*²⁸

²⁷ Maria Farida Indriati Soeprapto, buku 1, *Ilmu Perundang-undangan (jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Dikembangkan dari perkuliahan Prof, Dr, A.Hamid. S Attamimi, S.H (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 41.

²⁸ Lihat, Peraturan Pemerintah Nomor.25 Tahun 2004, *Op. Cit.*, Pasal 95 ayat (5)

Untuk pengawasan produk hukum daerah sendiri semenjak pendudukan Belanda baik Peraturan-peraturan Provinsi (*Provinciale verordeningen*) maupun Peraturan Kotapraja (*Gemeenteverordeningen*) yang telah mendapat persetujuan raja namun terbukti bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum, maka peraturan itu dapat dibatalkan. Akan tetapi hal itu hanya dapat dilakukan oleh Raja dan Staten-General.²⁹ Namun untuk peraturan yang diselidik dari awal dan bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum maka dapat ditolak oleh Raja.

Namun melihat pelaksanaan terhadap pengawasan Peraturan Daerah di semenjak Indonesia merdeka adalah dengan melihat penerapan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah di Indonesia terdapat adanya tiga (3) bentuk pengawasan yaitu; pengawasan preventif, pengawasan refresif, dan pengawasan umum.

²⁹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. Ke-29, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hal. 97-99.

Kemudian undang-undang Nomor 5 tahun 1974 diganti dengan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, bentuk pengawasan di dalam undang-undang pengganti itu tidak lagi menganut pengawasan secara preventif namun hanya menganut pengawasan secara Refresif.

Namun kemudian pergantian terhadap Undang-undang Nomor 22 ini pun terjadi karena dianggap tidak sesuai dengan ketatanegaraan Negara Kesatuan republik Indonesia. Akhirnya Undang-undang pemerintahan daerah tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. undang-undang ini menurut kalangan hukum pemerintahan daerah dari sisi tertentu merupakan perpaduan antara undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengawasan terhadap kewenangan daerah di dalam undang-undang ini berlaku kembali baik secara preventif dan refresif.

F. Kerangka Konsep

Pembatasan dari beberapa istilah yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan

Kata "pengawasan" berasal dari kata "awas", berarti antara lain "penjagaan". Istilah ini dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsure dalam kegiatan pengelolaan.³⁰ George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah "*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.*" (pengawasan adalah menentukan apa yang telah di capai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).³¹

Dalam ilmu administrasi hukum Negara, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.³²

Dalam ilmu manajemen, pengawasan diartikan sebagai pengamatn atas pelaksanaan seluruh

³⁰ Ni'matul Huda, *Negara hukum Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hal 95. Dikutip Kembali Oleh Ni'matul Huda, (Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hal. 31.

³¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1992), hal. 37 dikutip oleh Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hal. 33.

³² S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), cet.10. hal. 84.

kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.³³

Dalam filsafat administrasi pengawasan didefinisikan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya³⁴

Muchsan berpandangan

2. Pemerintahan

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan disini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan Negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama Negara. Sedangkan pemerintahan dalam

³³ Dian puji N simatupang, "Pengawasan dan Peradilan Administrasi", Materi perkuliahan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

³⁴ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta::PT. Gunung Agung), 1982, hal. 18.

arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.³⁵

Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi : pembentukan undang-undang (*la-puissance legislative*); pelaksanaan (*la-puissance executive*); dan peradilan (*la-puissance de juger*). Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan ajaran tentang pembagian kekuasaan Negara yang populer disebut "trias politica". Disisi lain van vollenhoven mengartikan pemerintahan dalam arti luas meliputi: (1) membuat peraturan (*legel geven*); (2) pemerintah/pelaksana (*bestuur*); peradilan (*rechtspraak*); dan polisi (*politie*), sedangkan pemerintahan dalam arti sempit, ialah hanya badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian.³⁶

Selanjutnya Solly Lubis, menjelaskan makna pemerintahan (*governance*) dan pemerintah

³⁵ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hal. 41.

³⁶ *Ibid.*, hal. 42.

(government) menurut teori ketatanegaraan. Ada tiga macam makna pemerintah:

1. Pemerintah dalam arti keseluruhan lembaga kekuasaan yang ada dalam Negara. Berarti meliputi badan legislative, eksekutif, yudikatif, konsultatif dan akuntatif.
2. Pemerintah dalam arti eksekutif saja. Misalnya presiden di negara republik, raja di negara monarki, berikut semua aparat eksekutifnya baik dipusat maupun di daerah.
3. Pemerintah dalam arti top-administrator saja, yaitu Presiden dan Raja.

Adapun pemerintahan bermakna mekanisme pelaksanaan kekuasaan yang terselenggara atas kerja sama semua lembaga dan aparat kekuasaan dalam Negara itu (*machinery of state*), dimana pihak perwakilan rakyat pun termasuk didalamnya (DPR, DPD, dan DPRD).³⁷

Pemerintahan dapat pula dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan pemerintah), dilain pihak

³⁷ M. Solly Lubis, "Dasar-dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Volume 4 Nomor 2, Jakarta, Jurnal Konstitusi, 2007, hal. 40-41.

dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).³⁸

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah³⁹

4. Pembentukan dan Pembatalan

Pembentukan merupakan, proses, cara, perbuatan membentuk.⁴⁰ Sedangkan Pembatalan terdiri dari kata dasar "batal", yaitu; tidak berlaku, tidak sah. Mendapat awalan dan akhiran "pe-an" menjadi pembatalan, sehingga memiliki arti; proses, cara perbuatan membatalkan, pernyataan batal.⁴¹

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.⁴² DPRD memunyai kewenangan membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah

³⁸ Hadjon, Philipus M., et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet ke-9, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hal 6.

³⁹ Lihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7. *Loc. Cit.*

⁴⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ke-3, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 2002) hal. 136.

⁴¹ Hasan, *Op. Cit.*, hal.111.

⁴² Lihat Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945., *Loc. Cit.*

untuk mendapat persetujuan bersama.⁴³ DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁴⁴ Selain itu, DPRD juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁴⁵

6. Gubernur, Bupati, dan Walikota

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁴⁶ Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.⁴⁷ mengajukan rancangan Perda.⁴⁸ menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.⁴⁹

7. Kedudukan, status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau Negara, dsb).⁵⁰

8. Tugas adalah kewajiban atau sesuatu yang wajib dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan.⁵¹

⁴³ Lihat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *op. cit.*, Pasal 42 huruf a

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 41

⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (1)

⁴⁶ Lihat Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. *Loc. Cit.*,

⁴⁷ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *op. cit.*, Pasal 25 huruf a

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 25 huruf b

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 25 huruf c

⁵⁰ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-3, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 2002) hal.278

⁵¹ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1976) hal.1094

9. Wewenang atau wenang adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu).⁵²

10. Fungsi adalah jabatan (yang dilakukan) pekerjaan yang dilakukan.⁵³

G. Metode Penelitian

Metode penulisan yang penulis gunakan dalam Tesis berjudul "**Pembentukan Dan Pengawasan Peraturan Daerah Di Indonesia**" Ini adalah berupa penelitian hukum normatif⁵⁴ dan empiris.

Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan melalui bahan-bahan pustaka yang meliputi:

1. Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini

⁵² *Ibid*, hal. 1150

⁵³ *Ibid*, hal. 283

⁵⁴ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematik hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15.

- mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten.⁵⁵
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya.⁵⁶
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.⁵⁷

Kemudian untuk menambah dan memperkuat data sekunder dilakukan wawancara dengan narasumber Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan Ham. Wawancara merupakan salah satu cara untuk mendapatkan data primer melalui penelitian empiris.

⁵⁵ *Ibid*, hal. 29.

⁵⁶ *Ibid*.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 33.

Metode pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah kualitatif. Sedangkan pembahasan masalah menggunakan penelitian hukum dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan histories (*historical approach*).⁵⁸

H. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dalam lima bab dan tiap bab dibagi lagi menjadi beberapa sub bab. Dalam sub bab ini akan diberikan gambaran yang jelas dan terarah mengenai sistematika penulisan penelitian ini. Adapun sistematika untuk setiap bab digambarkan sebagai berikut :

Bab I sebagai "Pendahuluan", menguraikan mengenai latar belakang masalah yang dilanjutkan dengan identifikasi masalah, kemudian tujuan dan kegunaan penelitian serta asumsi. Bab ini juga menjelaskan kerangka pemikiran, kerangka konsep, yang meliputi ketentuan-ketentuan mengenai pembentukan dan pengawasan peraturan daerah. Bab ini ditutup dengan penjelasan mengenai sistematika penulisan.

BAB II menguraikan teori yang berkaitan dengan mengenai pembentukan dan pengawasan peraturan

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 93.

daerah yaitu teori pembagian kekuasaan antar tingkat dalam pemerintahan dan Perpektif ilmu perundang-undangan. Identifikasi teori ini diawali dengan melihat Teori Pembagian Kekuasaan Antara Tingkat Dalam Pemerintahan yang akan menelusuri teori pembagian kekuasaan negara, asas desentralisasi dan hubungan Pusat - Daerah dalam negara kesatuan, mekanisme hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dibidang pengaturan: pembentukan dan pengawasan Peraturan Daerah.

Kemudian Menelusuri perihal norma hukum dengan melihat pembentukan dan pengawasan terhadap norma hukum, kemudian menelusuri Hierarkie Norma Hukum dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta menginventarisir landasan hukum peraturan perundang-undangan yaitu, landasan filosofis, landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan politis

BAB III ini mengidentifikasi hubungan tingkatan antar pusat dan daerah serta pengaturan mengenai pembentukan dan pengawasan Peraturan Daerah di dalam UUD RI dan UU pelaksanaannya. Penealaahan ini dengan menelusuri secara histories dengan menjelajahi pengaturan pemerintahan daerah yang

terjadi pada semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Di mulai dari masa Penjajahan Belanda dengan mengacu *Desentralisasi Wet* 1903 yang kemudian digantikan dengan *Wet op de Bestuurshervorming* 1922. Kemudian pada masa Pendudukan Jepang, setelah kemerdekaan dengan UUD 1945 yang menggunakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagai pengaturan pemerintahan daerah, lalu berlakunya UUD 1949 Republik Indonesia Serikat yang menggunakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 samapi penggunaan UUDS 1950 melalui UU Nomor 1 Tahun 1957.

Fase selanjutnya adalah saat berlakunya lagi UUD 1945 dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 yang akhirnya digantikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Namun dengan berlakunya tuntutan reformasi maka terjadi perubahan pada UUD 1945, yang kemudian UU mengenai pemerintahan daerah turut berganti melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 yang disertai adanya upaya untuk pengajuan keberatan terhadap pembatalan perda kepada Mahkamah Agung, namun UU tersebut diganti melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 yang disertai juga adanya upaya pengajuan keberatan terhadap pembatalan perda kepada Mahkamah Agung, namun selain undang-undang tersebut

hadir juga UU Pemerintahan NAD, serta UU Otonomi Papua.

Penelusuran selanjutnya adalah dengan melihat perkembangan Peraturan Daerah Di Dalam Perundang-Undangan. Sebagai cara adalah dengan melihat Riwayat Kedudukan Perda Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, pertama, pada berlakunya TAP MPR No XX/MPR/1966, kedua pada TAP MPR No III/MPR/2000, ketiga yang disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian turut pula melihat jenis Peraturan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945; baik yang berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, UU No. 11 tahun 2006 dan UU No. 21 Tahun 2001. Tak lepas dari itu perlu juga meninjau dasar hukum Pembentukan Peraturan Daerah serta Materi Muatan Peraturan Daerah Berdasar UU No. 10 Tahun 2004, kemudian untuk yang terakhir adalah melihat pembentukan Peraturan daerah baik dalam UU No.32 maupun PP No 25 Tahun 2004.

Bab IV membahas perdebatan terhadap bentuk peraturan daerah dan pengawasannya. Pembahasan ini dengan menganalisis adanya Kemenduaan Bentuk Produk

Hukum Peraturan Daerah Sebagai Produk Legislatif dan Regulatif dengan melihat adanya sejumlah perpaduan yang dipaksakan yang dapat dilihat dari ada persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk peraturan daerah, kemudian mengenai pengisian jabatan Kepala Daerah Dan DPRD berdasarkan pemilihan langsung, namun terkait juga dengan persoalan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terikat dalam bentuk Negara kesatuan.

Adanya standar ganda dalam pembatalan Peraturan Daerah berdasar UU No. 32 Tahun 2004, pertama melalui Peraturan Presiden berdasarkan pasal 145 ayat (3) dan kedua, melalui Menteri yang diatur pada Pasal 185 ayat (5).

Namun disisi lain standar ganda pembatalan peraturan daerah ini turut pula berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk mengawasi Peraturan Daerah dengan melakukan pengujian berdasar UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1) dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Bab V sebagai "Penutup" berisi tentang kesimpulan dan saran.



BAB II

Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah Ditinjau dari Teori Pembagian Kekuasaan dan Perspektif Teori Perundang-undangan

A. Teori Pembagian Kekuasaan Antara Tingkat Dalam Pemerintahan

1. Teori Pembagian Kekuasaan Negara

Teori pembagian kekuasaan ini lahir di Eropa sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja yang absolut dan di satu pihak bertujuan untuk mencegah bertumbuhnya kekuasaan di tangan satu

orang, sedangkan di lain pihak agar terdapat jaminan terhadap hak-hak azasi dari rakyat.⁵⁹

Teori pembagian kekuasaan ini merupakan perkembangan dari teori pemisahan kekuasaan negara. Kemunculan teori pemisahan kekuasaan juga mengalami proses sejarah yang cukup panjang. Perkembangan terbaik teori tersebut dilakukan oleh Jhon Locke yang ia uraikan dalam bukunya :*"Two Treaties on Civil Government"*. Locke menegaskan pentingnya kekuasaan dalam negara di pisah dalam 3 bidang. Pertama, kekuasaan membentuk undang-undang, kedua kekuasaan melaksanakan undang-undang, ketiga kekuasaan federatif. Kekuasaan eksekutif menurut Jhon Locke meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili, kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan legislative, yang meliputi hubungan luar negeri.⁶⁰

⁵⁹ Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Pusat Studi HTN, Fakultas Hukum UI, 1998), hal.140.

⁶⁰ Ibid.

Kemudian teori pemisahan kekuasaan itu muncul kembali dalam karya Montesquie, *Esprit des lois*, yang diterbitkan pada 1748.⁶¹ Dalam tulisannya ini, Montesquie mencoba menerangkan hakikat konstitusi Inggris dengan cara yang berbeda. Dia menyimpulkan bahwa:

ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran⁶²

Pemikiran Montesquie ini, juga yang menjadi pandangan bagi Blackstone, dalam karyanya yang berjudul *Commentaries on the Laws of England* (1751), dalam pandangannya Blackstone menyatakan:

Apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan

⁶¹ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa media, 2004), hal. 330., Di terjemahkan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* Karya C. F. Stong, O.B.E., M.A., Ph.D., The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966.

⁶² Ibid.

pada orang atau badan yang sama. Maka tidak akan ada lagi kebebasan publik.⁶³

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana tidak mungkin untuk dilaksanakan secara murni. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di eropah, dan bahkan perancis sendiri tidak menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh monstesquie.

Menurut Kusnardi dan Hermaily, bahkan Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya Negara yang ingin menjalankan teori *Trias Politika*, dalam kenyataannya mempratekkan sistem saling awasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan Negara (*chek and balance system*)⁶⁴, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan.⁶⁵

⁶³ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hal. 331.

⁶⁴ Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *op. cit.*, hal. 142.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Perlemen di Daerah" artikel dalam e-jurnal pada: <http://www.theceli.com/dokumen/jur.keseimbangan.anatnal/jimly/j014>>, diakses pada

Dalam Perkembangan selanjutnya untuk melihat teori pembagian kekuasaan, Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dengan dua jenis, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang itu dalam tiga bagian, legislatif, eksekutif dan yudikatif, hal ini dikatakan pelaksanaan dari teori *Trias politica* dari Montesquieu secara konsekwen.
- b. Pemisahan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas maka hal ini dapatlah dinamakan dengan pembagian kekuasaan.⁶⁶

Teori pembagian kekuasaan ini pun diuraikan oleh Miriam Budiarjo⁶⁷. Menurutnya secara visuil nampaklah bahwa kekuasaan dibagi dalam dua cara yaitu:

tanggal 20 April 2008. Menurut Harun Alrasyd, "Ketetapan MPR" pada: <http://www.tempointeraktif.com/ang/min/02/26/kolom1.htm>, dijelaskan mengenai timbulnya kedaulatan rakyat dimulai dengan tumbangannya kekuasaan raja yang mutlak, paham kedaulatan rakyat mulai muncul dan berkembang, bahkan menjadi mitos dalam sejarah politik Eropa pada abad ke-19. Melalui proses akulturasi, mitos itu menjalar ke Asia; dan sesudah Perang Dunia II mempengaruhi negara-negara merdeka bekas jajahan Barat, termasuk Indonesia.

⁶⁶ Ismail Suni, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1982), hal. 3.

⁶⁷ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1978), hal. 138.

- a. Secara *vertical* yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan semacam ini dengan jelas dapat ditemukan dengan baik dalam negara kesatuan, negara federal maupun konfederasi.
- b. Secara *horizontal* yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *trias politica* atau pembagian kekuasaan (*division of powers*).

Untuk pembagian menurut tingkat dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara *vertical*, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara *territorial*, misalnya antara pemerintahan pusat dan daerah dalam suatu negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian-bagian dalam suatu negara federal.⁶⁸

Sedangkan Pembagian kekuasaan *horizontal* disebut oleh Arthur Mass sebagai *capital*

⁶⁸ Ibid.

*division of power*⁶⁹. Masih menurut Arthur Mass, kekuasaan pemerintah dapat dibagi di antara badan resmi dipusat serta diantara wilayah dengan cara yang berbeda-beda. Dalam *capital division of power*, proses legislatif, eksekutif dan yudikatif masing-masing diberikan kepada suatu badan.

Pembagian horizontal dari uraian tersebut lebih menekankan bahwa kini negara modern mulai mengembangkan bahwa fungsi pemerintahan dalam arti luas harus diemban oleh lembaga yang berbeda, dalam menghindari kekuasaan yang sewenang-wenangnya dan mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Pembagian kekuasaan secara horizontal dalam Negara kesatuan hanya dilaksanakan di dalam pemerintah pusat. Sedangkan dengan pembagian kekuasaan secara *vertical* menghasilkan adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah pun hanya memiliki kewenangan dari pembagian kekuasaan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Hanya kekuasaan eksekutif yang dibagi pemerintah

⁶⁹ Arthur Mass, *Area and Power a Theory of Local Government* (Illionis:Glencoe, 1959), hal.10.

pusat kepada pemerintah daerah sebagai wilayah daerahnya, namun kekuasaan penuh tetap ada di tangan pemerintah.

Menurut Bagir Manan hubungan kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian bersifat ketatanegaraan⁷⁰ sedangkan pembagian kekuasaan antara Negara bagian dan daerah otonom dalam Negara federal tidak mencakup pembagian kekuasaan legislative dan yudikatif. Hubungan yang demikian ini disebut bersifat administrasi Negara. Begitu pula hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan.⁷¹

2. Asas Desentralisasi dan Hubungan Pusat - Daerah Dalam Negara Kesatuan.

Negara adalah merupakan suatu institusi yang terbentuk dari keberadaan suatu kelompok manusia yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah atau *territory* tertentu yang kemudian membentuk suatu peraturan-peraturan dalam

⁷⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hal. 35.

⁷¹ Ibid.

rangka pengaturan hidup berkelompok seperti yang diinginkan bersama itu.⁷²

Menurut Roger. Saltau " Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat" (*the state is an agency of authority managing controlling these (common) affair on behalf of and in the nama of the community*)⁷³

Pada saat sekarang ini di dalam teori modern, bentuk-bentuk negara modern yang terpenting dewasa ini adalah Negara Serikat atau Federasi dan Negara Kesatuan atau Unitarisme.⁷⁴

Suatu Negara federasi atau Serikat terbentuk dan bereksistensi karena "adanya dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus sebagai negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik yang mewakili mereka sebagai keseluruhan. Kesatuan-kesatuan politik yang tergabung itu melepaskan

⁷² Abdurrahman (ed), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Melton Putra, 1987), hal. 50.

⁷³ Miriam Budiharjo, *Op. Cit.*, hal. 39.

⁷⁴ CTS. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indoensia*, (Jakarta Aksara Baru, 1978), hal. 21.

kedaulatan (keluar) beserta segenap atribut-atribut kenegaraan lainnya.⁷⁵

Negara kesatuan adalah bentuk Negara yang memunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena di dalam Negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam Negara kesatuan wilayah-wilayah Negara dibagi dalam bagian-bagian Negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan Negara-negara bagian di dalam bentuk Negara Federasi.⁷⁶

Negara kesatuan dibentuk dan didasarkan atas asas *unitarisme*. Sedangkan yang dimaksud dengan *unitarisme* itu menurut Dicey seperti yang dikutip oleh Strong adalah sebagai "*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*".⁷⁷ Sama dengan Negara Federasi maka ada beberapa karakteristik

⁷⁵ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: bina Aksara, 1982), hal 1.

⁷⁶ Abdurrahman, *Op. Cit*, hal.55.

⁷⁷ C.F.Strong, *Op. Cit.*, hal. 143.

yang menjadi ciri khas dari Negara Kesatuan yang menurut Strong adalah :

- 1) The Supremacy of the central parliament, and
- 2) The absence of subsidi diary sovereign bodies.⁷⁸

Dari pengertian-pengertian tentang Negara Federasi dan Negara Kesatuan maka terdapat beberapa perbedaan khas. Menurut R.Kranenburg ada 2(dua) perbedaan berdasarkan atas hukum positif, yaitu:

- a. Negara-negara suatu federasi memiliki "*paupouvoir Constituan*", yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam Negara kesatuan organisasi bagian-bagian Negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
- b. Dalam Negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam Negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (*local*) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 80.

⁷⁹ Miriam Budiharjo, *Op. Cit*, hal. 143.

Perbedaan itu dapat juga diilustrasikan sebagai berikut: dalam Negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif Pusat (Federal) dan badan legislative dari Negara-negara bagian, sedangkan dalam Negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislative Pusat dan kekuasaan dan kekuasaan badan legislative bawahan/setempat/local didasarkan atas penentuan dari badan legislative Pusat. Pada umumnya Negara federal didesentralisir, sedangkan Negara kesatuan dapat disentralisir dan juga didesentralisir.⁸⁰

Dalam Penelitian Dwi Andini menurutnya, paling tidak ada delapan ciri Negara kesatuan: pertama, Negara kesatuan merupakan Negara tunggal, kedua kedaulatan dalam Negara tersebut tidak terbagi dalam berbagai kesatuan pemerintahan. Ketiga, daerah otonom dan otonomi daerah diatur dalam undang-undang atas kuasa UUD. Keempat, daerah otonom dan otonomi daerah hasil ciptaan pemerintah dan dapat dihapus

⁸⁰ Riwu Kaho, *Op. Cit.*, hal 3.

kembali oleh pemerintah dengan undang-undang. Kelima hubungan antar daerah otonom dan pemerintah serta hubungan antar daerah otonom tidak bersifat hirarkhis. Hubungan diantara pemerintahan tersebut merupakan hubungan antar organisasi. Keenam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah otonom tidak bersifat eksklusif bagi daerah otonom. Ketujuh daerah otonom tidak memiliki kekuasaan yudisial. Kedelapan, produk hukum daerah otonom dapat dibatalkan oleh pemerintah⁸¹

Pada saat ini suatu Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk:

- a. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi. Dalam Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam Negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pusat itu.
- b. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sedangkan dalam Negara kesatuan dengan sistem Desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah Otonom.⁸²

⁸¹ Dwi Andini Budistyowati, "Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia", Ringkasan Disertasi, (Jakarta: Program Pasca Sarjana FH UI, 2004), hal.18-19.

⁸² Abdurrahman, *Op. Cit.*, hal. 56.

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan territorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁸³

Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Penuh kalau penyerahan atau membiarkan mencakup wewenang untuk mengatur dan mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya). Tidak penuh, kalau hanya terbatas pada wewenang untuk mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan (tidak penuh) adalah tugas pembantuan (*medebewind*).⁸⁴

⁸³ Philipus M. Hadjin, (et.Al), *Op. Cit.*, hal. 112

⁸⁴ *Ibid*

Asas desentralistis dan asas sentralistis memang mempunyai fungsi yang berbeda tapi keduanya saling melengkapi satu sama lain. Sentralisasi berfungsi menciptakan keseragaman sedangkan desentralisasi menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁵

Sentralisasi berperan menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sedangkan desentralisasi berperan menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman kondisi masyarakat. Tidak ada Negara yang menganut desentralisasi 100% atau sebaliknya kecuali Negara-negara berbentuk kota, hampir tidak ada Negara berbentuk sentralisasi 100%.⁸⁶

Hoessein mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut.

⁸⁵ Bhenyamin Hoessein, "Membangun visi dan persepsi yang sama antara daerah dan pusat dalam memantapkan otonomi daerah". Makalah disajikan dalam sarasehan nasional administrasi Negara dalam memantapkan NKRI yang diselenggarakan oleh ikatan alumni sekolah tinggi ilmu administrasi Negara PERSAI dengan STIA LAN RI pada 25-26 juli 2002, hotel Borobudur, Jakarta.

⁸⁶ Ibid.

Dari kedua elemen pokok tersebut lahirlah *local government*. Indonesia menurut Hoessein sebagai Negara kesatuan (*eenheidstaad*) tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti Negara bagian dalam sistem federalisme.⁸⁷

Selanjutnya diungkapkan pula bahwa Negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari Negara bagian yang dirumuskan didalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari Negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam undang-undangan Negara bagian. Hubungan antara Negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independent. Hubungan anantara daerah daerah otonom dengan

⁸⁷ M. R Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Bayumedia, 2005), hal. 9. di kutip dari Bhenyamin Hoessein, Makalah, "Kewenangan Pengelolaan Sumber daya Alam Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta: 30-31 Oktober, dan Makalah "Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia" dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat - Daerah Menuju Indonesia Baru: Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakrta: 27 Maret.

Negara bagian dalam system federal yang bersifat subordinasi dan independent.⁸⁸

Kemudian dari segi kenyataan atau empirik, pada suatu Negara bangsa (*nation state*) itu memang hampir tidak mungkin diselenggarakan pemerintahan dalam segala bidang kehidupan dari pusat semata, sebaliknya apabila ada kehidupan bebangsa maka tidak mungkin pula diselenggarakan pemerintahan dalam segala bidang kehidupan secara lokalitas belaka. Oleh karena itu kecuali Negara yang menyerupai Negara kota, hampir diseluruh bangsa masa kini menganut asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi dengan perwujudan otonomi daerah secara simultan. Masing-masing asas tersebut bukan merupakan alternative bagi organisasi bangsa namun kedua asas tersebut merupakan rangkaian kesatuan⁸⁹

Sementara untuk mencerna makna desentralisasi, Logemann menyatakan, bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk); pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom.⁹⁰

Dalam uraian lain Logemann menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrij begewing*) yang diberikan kepada kesatuan-kesatuan kenegaraan yang memerintahkan sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan "*eigenmeesterchap*".⁹¹

Dari uraian di atas paling tidak memang ada sejumlah alasan rasional tentang perlunya pemerintahan daerah yang menekankan kepada desentralisasi dengan memberikan kewenangan luas kepada Daerah.⁹² Pertama, persiapan kearah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (Negara bangsa) yang sudah lama

⁹⁰ Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah* (Bandung: Bina Cipta, 1985), hal. 23.

⁹¹ Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1975), hal. 20.

⁹² Syaukani, HR. et. al. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan Kerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2002), hal. 36-45.

kita bangun dan kita pelihara. Ketiga, sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Keempat, pemantapan demokrasi politik. Kelima, kadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.

3. Mekanisme Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dibidang Pengaturan: Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah

Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa Latin "Autos" yang berarti sendiri dan "Nomos" yang berarti aturan. Dari segi ini beberapa penulis memberi arti otonomi ini sebagai "zelfwetgeving" atau pengundangan sendiri⁹³ atau perundangan sendiri⁹⁴, mengatur atau memerintah sendiri⁹⁵, atau pemerintahan sendiri.⁹⁶ Menurut RDH. Koesoemahatmadja, menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia,

⁹³ Danuredjo, S.L.S, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan* (Jakarta: Laras, 1967), hal. 10.

⁹⁴ Koesoemahatmadja, RDH, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1979), hal. 9.

⁹⁵ Syarif Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Endang, 1953), hal. 7.

⁹⁶ Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1978), hal. 16.

otonomi itu selain mengandung arti "pengundangan" (*regeling*), mengandung pula arti pemerintahan (*besturr*)⁹⁷.

Dalam kepustakaan hukum Tata Negara/Hukum Tata Pemerintahan kita jumpai banyak rumusan yang diberikan mengenai pengertian dari otonomi. Prof. Van der Pot merumuskan "*Authonomie betekent anders van het word zou doen vermoeden regeling en bestuur van eigen zaken, van wat de Grondwet noemt eigen "huishouding"*"⁹⁸. Jadi menurut guru besar Hukum Tata Negara Belanda ini pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri.

Untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tersebut maka pemerintah daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi daerahnya.

Peraturan daerah merupakan alat untuk memperlancar jalannya roda pemerintahan. Peraturan daerah juga menunjukkan ukuran

⁹⁷ Koesoemahatmadja, *Op. Cit.*, hal. 31.

⁹⁸ Pot, van der, *handbook van het Nederlands Staatsrecht*, WEJ Tjeenk Willink Zwolle, 1950, hal. 517, lihat dalam Koesoemahatmadja, *Loc Cit.*

berhasil atau tidaknya pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya.⁹⁹

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan yang baik, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah haruslah harmonis dan terkoordinasi, untuk itu perlu adanya suatu pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan di pemerintah daerah oleh pemerintah pusat.¹⁰⁰

Oleh sebab itu pembuatan peraturan daerah tersebut harus memenuhi batas-batas kewenangan yang telah ditentukan dan keterikatan-keterikatan dalam hubungannya dengan pemerintah pusat.¹⁰¹

Batas-batas kewenangan dan keterikatan dalam hubungannya dengan pemerintah pusat diwujudkan dengan bentuk pengawasan. Pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah termasuk peraturan daerah, merupakan akibat mutlak dari adanya Negara kesatuan. Di dalam

⁹⁹ Misdayani dan R. G. Kartasapoetra, *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1989), hal. 12.

¹⁰⁰ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, Disesuaikan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983), hal. 12.

¹⁰¹ Misdayani, *Op. Cit.*, hal. 28.

Negara kesatuan tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada Negara dalam Negara.¹⁰²

Pengawasan yang dimaksud agar daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya sehingga terjamin kepentingan Negara dan rakyat di daerah.

Ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary): *"...if local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarcy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds"*.¹⁰³

Menurut Bagir Manan, mekanisme pengawasan dapat ditinjau dari tiga segi yaitu saat pengawasan (refresif atau preventif), wewenang pengawasan dan obyek pengawasan. Wewenang pengawasan dilakukan oleh satuan

¹⁰² Loc. Cit.

¹⁰³ Sir William O. Hart - J. F. Garner, *Intoduction to the Law of The Local Government and Administration*, (Butterworths, London, 1973), hal. 297. Dikutip oleh Bagir Manan dalam Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945 (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hal. 181.

pemerintahan (administrasi Negara) tingkat lebih atas atau oleh badan peradilan. Obyek pengawasan mencakup pengawasan keputusan Pemerintah Daerah yang berbentuk peraturan perundang-undangan, ketetapan dan tindakan-tindakan konkrit.¹⁰⁴

Wewenang pengawasan refresif dilakukan oleh pejabat administrasi negara tingkat lebih atas dan badan peradilan. Pemerintah pusat bertanggung jawab pada penyelenggaraan pemerintahan Negara dan daerah. Pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah, termasuk peraturan daerah dari sifatnya dapat dibagi atas¹⁰⁵ :

- a. Pengawasan preventif
- b. Pengawasan refresif
- c. Pengawasan umum

Pengawasan preventif berbentuk memberikan pengesahan atau tidak memberikan pengesahan, sesuai dengan sifatnya pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah ditetapkan tapi belum mulai berlaku

¹⁰⁴ Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi menurut UUD 1945", Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, 1990, Hal. xvi

¹⁰⁵ Misdayanti, *Op. Cit.*, hal. 13.

(diundngkan). Pengawasan preventif biasanya hanya dilakukan terhadap keputusan peraturan daerah yang berisi materi-materi tertentu seperti pajak dan lain-lain.

Sedangkan pengawasan refresif berwujud mempertanguhkan berlakunya suatu peratran daerah atau membatalkan suatu peraturan daerah. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dilakukan terhadap peraturan daerah yang bermuatan materi tertentu maka pengawasan refresif dapat dilakukan kepada semua peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang melanggar kepentingan umum.

Selain dari pengawasan refresif dan preventif, pemerintah pusat biasanya memunyai pula aturan bagaimana suatu pengawasan umum dilakukan kepada jalannya pemerintah daerah¹⁰⁶.

Pengawasan tersebut dilakukan terhadap

¹⁰⁶ Menurut bagir manan, selain adanya pengawasan preventif dan pengawasan refresif, dalam berbagai literature dikenal adanya pengawasan positif, yang dimaksud dengan pengawasan positif diantaranya pembuatan petunjuk atau pedoman. Namun dengan adanya pengawasan positif akan negative. Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat tinggilebih atas aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi kelalaian pemerintah yang lebih rendah, pengawasan negative karena hanya menghalangi yang belum memunyai akiat hukum atau yang sudah menghalangi akibat hokum. Maka yang dimaksud dengan pengawasan preventif dan pengawasan refresif kedalam bentuk pengawasan negative.

keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah daerah dan komponen pemerintah yang berada di di daerah.

Untuk peradilan, harus dibedakan antara keputusan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan ketetapan. Peraturan perundang-undangan hanya oleh Mahkamah Agung. Ketetapan oleh semua peradilan administrasi negara dan Mahkamah Agung¹⁰⁷

B. Perspektif Teori Perundang-Undangan Terhadap Peraturan Daerah.

1. Perihal Norma Hukum : Pembentukan dan Pengawasan Norma Hukum

Panduan mengenai seyogyanya atau seharusnya melakukan sesuatu dalam kehidupan seringkali di sebut dengan norma. Norma atau kaidah (kaedah) merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk

¹⁰⁷ Bagir, *Op. Cit.*, hal.xvii

mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹⁰⁸ Sehingga dapat dikatakan bahwa norma diungkapkan dengan banyak cara yang berbeda. Baik itu norma agama, norma kesusilaan, norma adat, dan norma hukum.

Penjelasan mengenai norma-norma itu lazimnya telah dikenal dengan baik, karena norma-norma itu sudah menjadi panduan untuk bergaul dalam kehidupan bermasyarakat. Namun dari keseluruhan norma tersebut terdapat norma yang disepakati untuk mampu mewakili dari norma-norma lainnya, yaitu norma hukum, yang menghasilkan aturan. pada hakekatnya hukum merupakan perumusan pendapat atau pandangan tentang bagaimana seharusnya atau seyogyanya seseorang bertingkah laku.

Menurut doktrin Austin bahwa "yang sesungguhnya disebut hukum adalah suatu jenis perintah. Tetapi, karena ia disebut perintah,

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 1.

maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari satu sumber yang pasti.¹⁰⁹

Pernyataan itu juga perlu menengok pendapat Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*)¹¹⁰

Sehingga menjelaskan bahwa Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat adalah *inferior*, kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa perbuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma yang lebih tinggi.¹¹¹

¹⁰⁹ Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 28

¹¹⁰ Maria, *Op. Cit.*, hal. 227-228.

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 109-110.

Uraian di atas memperterang bahwa hukum memang berisi kenyataan normatif (apa yang seyogyanya dilakukan): *das sollen* dan bukan berisi kenyataan alamiah atau peristiwa konkrit: *das sein*.¹¹² Kemudian daya laku kaidah hukum (*legal norm*) yang dipaksakan dari luar diri manusia (*imposed from with-out*)¹¹³.

Penegasan tersebut dengan menilai bahwa hukum dalam menjalankan fungsi normatifnya memerlukan kekuatan yang bersifat memaksa atau memerintah, sehingga memerlukan lembaga yang disepakati berwenang dalam membentuk maupun mengawasi yang apabila dilihat secara sosial keberadaan lembaga tersebut paling tidak berfungsi dalam hal sebagai berikut:

1. Memberikan pedoman pada anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap di dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat, terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan.
2. Menjaga kutuhan masyarakat
3. Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian social (*social control*). Artinya, sistem pengawasasn masyarakat

¹¹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hal. 15-16.

¹¹³ Jimly, *Teori. Op. Cit.*, hal.4.

terhadap tingkah laku anggota-anggotanya¹¹⁴

a. Pembentukan Norma Hukum

Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat dari pada struktur norma (*Norm Structure*, hukum publik itu berada diatas hukum Privat). Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini memunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau juga disebut infra struktur.¹¹⁵

Ini sejalan dengan pemikiran Jimly Asshiddiqie, menurutnya kewenangan untuk

¹¹⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000). Hal. 219.

¹¹⁵ Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal order Essays in honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964, hal.3-5.

mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).¹¹⁶

Namun demikian, apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuannya dalam undang-undang, maka cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum. Karena itu, apabila mendapat pendelegasian kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik (a) oleh cabang kekuasaan legislatif, (b)

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal.. Loc. Cit.*, hal. 11.

cabang kekuasaan legislatif, maupun (c) oleh cabang kekuasaan yudikatif.¹¹⁷

Produk hukum dari lembaga tersebut biasanya dilihat pertama, alamat yang dituju atau diperuntukkan, ini terletak antara norma hukum umum dan norma hukum individual. Kedua, dengan melihat hal yang diatur ini terletak antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.

Untuk pembentukan produk hukum publik di tingkat pusat dilakukan oleh lembaga legislatif bersama lembaga eksekutif dengan berdasar adanya persetujuan bersama, hasil persetujuan bersama kedua lembaga tersebut di kenal dengan undang-undang yang norma hukumnya bersifat umum dan abstrak.

Untuk pembentukan produk hukum publik di tingkat daerah dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri dari pemerintah daerah dan legislatif daerah dengan berdasar adanya persetujuan bersama, hasil persetujuan

¹¹⁷ Ibid.

bersama kedua lembaga tersebut di kenal dengan peraturan daerah yang normanya mirip dengan dengan undang-undang yaitu bersifat umum dan abstrak.

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan daerah itu mirip dengan undang-undang. Pertama, seperti seperti undang-undang maka organ Negara yang terlibat dalam proses pembentukan daerah itu adalah lembaga legislatif dan lembaga eksekutif secara bersama-sama. Jika undang-undang dibentuk oleh lembaga legislatif pusat dengan persetujuan bersama Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah di bentuk oleh lembaga legislative daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan undang-undang, peraturan daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran wakil rakyat yang dipilh secara langsung oleh rakyat yang berdaulat.¹¹⁸

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 92.

Sementara perbedaan antara peraturan daerah itu dengan undang-undang hanya dari segi lingkup territorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal.¹¹⁹

2. Pengawasan Norma Hukum

Norma hukum itu tidak saja mengatur tingkah laku manusia namun juga mengatur berbagai dimensi seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Cakupan pengaturan yang begitu luas tersebut menganjurkan adanya kontrol atau pengawasan. Walaupun pada dasarnya hukum bertujuan positif dalam mengatur pergaulan hidup di masyarakat, namun tidak dapat dipungkiri bahwa terkadang perubahan sosial dalam masyarakat yang berkaitan dengan keadilan menjadi faktor tertentu dalam aktivitas hukum.

Mengulas dari uraian di atas sebelumnya pembentukan dan pengawasan ibarat dua sisi mata koin. Hal ini juga

¹¹⁹ *Ibid.*, hal. 93.

berkenaan dengan setiap pembentukan norma hukum yang telah dijelaskan sebelumnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judisial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dalam hal ini, mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislative control*" atau "*legislative review*".¹²⁰

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 6.

mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi isi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam ini lah yang dapat kita sebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*".¹²¹

Sementara itu, kontrol terhadap norma hukum tersebut (*norms control*) dinamakan "*legal control*", "*judicial control*", atau "*judicial review*" jika mekanismenya dilakukan oleh pengadilan. Pada pokoknya, kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) hanya dapat dikontrol melalui mekanisme hukum, yaitu "*judicial review*" oleh pengadilan.¹²²

¹²¹ *Ibid.*, hal. 7.

¹²² *Ibid*

Masih menurut Jimly, bahwa dalam Praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu : (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normative yang berisi dan bersifat pengahakiman (*judgment*) yang biasa di sebut vonis.¹²³

Ketiga bentuk norma hukum tersebut diatas ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. Vonnis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*.¹²⁴

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konpres, 2005), hal. 1-2

¹²⁴ Ibid

2. Hierarkie Norma Hukum

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis dalam suatu hierarkie (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma lain yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggilagi, demikian seterusnya sampai suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹²⁵

Dari teori kelsen tersebut, Bagir Manan juga berpendapat bahwa prinsip ajaran tentang tata urutan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
- 2) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi
- 3) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak

¹²⁵ Maria, *Op. Cit.*, hal. 41.

boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya

- 4) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- 5) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.¹²⁶

3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 pada Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan
- i. pemerintahan;

¹²⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: UII-Press, 2004), hal. 133.

- j. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau.
- k. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Namun selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut, pada ayat (2) nya Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Mengenai lingkup dari peraturan daerah, peraturan daerah itu meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa/peraturan yang setingkat. Dari itu materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²⁷

Sedangkan materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut

¹²⁷ Lihat UU No.10 Tahun 2004 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, *Loc. Cit*

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²⁸

Dalam rumusan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, disebutkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang itu meliputi:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan, dan
- g. Keterbukaan

Berdasarkan keterangan di atas maka, asas pembentukan peraturan daerah adalah mengikuti rumusan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan.

Amiroedin Sjarif mengajukan lima asas peraturan perundang-undangan, yaitu :

¹²⁸ Ibid

- a. Asas tingkatan hierarki,
- b. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*)'
- c. Undang-undang tidak berlaku surut,
- d. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriore derogate lex priori*)¹²⁹

Supardan Modeong berpendapat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan setidaknya-tidaknya ada lima asas yang perlu diketahui oleh perancang, pelaksana dan penegak peraturan yaitu:

- a. Asas *lex superior derogate lex inferiori* (peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya);
- b. Asas *lex superior derogate lex inferiori* (peraturan hukum yang lebih tinggi membatalkan peraturan hukum yang lebih rendah);
- c. Asas *lex posteriore derogate lex priori* (peraturan hukum yang baru mencabut peraturan hukum yang lama);
- d. Asas *lex specialis derogate lex generalis* (peraturan hukum yang khusus mengesampingkan peraturan hukum yang umum); dan
- e. Asas *egaliter* (non diskriminasi dalam putusan norma).¹³⁰

¹²⁹ Amiroedin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hal. 78.

¹³⁰ Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: Perca, 2005), edisi revisi, hal. 26.

4. Landasan Hukum Peraturan Perundang-Undangan

a. Landasan Filosofis

Setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.

Menurut Lubis, landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan Negara.¹³¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, di Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan itulah yang biasa disebut sebagai Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip (i) Ketuhanan Yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan

¹³¹ M. Sooly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hal. 7.

yang Adil dan Beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.¹³²

Landasan filosofis di dalam peraturan secara visual dapat dibagi tiga yaitu, landasan filosofis *vertical (transidental)*, landasan filosofis *horizontal*, dan landasan filosofis *massive*. Landasan filosofis *vertical (transidental)*, tentunya bunyi dan tempat penulisannya, demikian pula landasan

¹³² Jimly Asshiddiqie, "Ideology, Pancasila dan Konstitusi" di akses pada: www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideology_pancasila_dan_konstitusi.doc, 20 April 2008.

filosofis *horizontal*. Sedangkan landasan filosofis *massive* (filsafah hidup/pancasila) terdapat diseluruh bagian peraturan. Tempat penulisan landasan filosofis *vertical*, yaitu pada posisi tengah di bawah judul peraturan (undang-undang/peraturan daerah), sedangkan tempat penulisan landasan filosofis *horizontal* yaitu pada posisi tengah atas kata memutuskan.¹³³

b. Landasan Yuridis

Bagir Manan mengemukakan, bahwa dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

Pertama: Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peratuean perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

Kedua: Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat

¹³³ Supardan Modeong, *Op. Cit.*, hal.59

menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga: Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan daerah dibuat oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada peraturan daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum.

Keempat: Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.¹³⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran Mengingat. Dalam konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat; (ii) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus

¹³⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hal. 14-15

jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula dengan nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.¹³⁵

Dalam hubungan dengan dasar yuridis Soejono Soekanto-Purnadi Purbacaraka¹³⁶ mencatat beberapa pendapat:

- (1) Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya
- (2) W.Zevenbergen berpendapat bahwa, setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*)
- (3) Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dan akibatnya (*dwigend verband*)

c. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. dengan dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 172.

¹³⁶ Soerjono Soekanto (*et.al*), *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal 88 dan seterusnya.

efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.¹³⁷

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan kebutuhan, keyakinan dan kesadaran hukum masyarakat.¹³⁸

Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan kebutuhan, keyakinan, dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya dan mungkin tidak dapat diterapkan karena tidak akan dipatuhi atau di taati. Visualisasi naratif landasan sosiologis, terdapat dalam bagian konsideran menimbang, ditandai dengan kalimat yang mendeskripsikan keadaan masyarakat yang sangat memerlukan pengaturan terhadap urusan yang hendak di normalkan. Peraturan yang dibentuk harus dengan "hukum yang hidup" (living law) dalam masyarakat, sehingga peraturan itu sendiri berdaya guna sebagai instrument yang mengatur kebijakan publik untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran

¹³⁷ Bagir Manan, 1992, *Op. Cit.*, hal. 15-16.

¹³⁸ Amiroedin Sjarif, 1997, *Op. Cit.*, hal 92.

rakyat, serta mudah dipahami oleh masyarakat.¹³⁹

Soerjono Soekanto - Purnadi Purbacaraka¹⁴⁰ mencatat dualandasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu;

- (1) Teori kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
- (2) Teori pengakuan, (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum ini berlaku.

d. Landasan Politis

Landasan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan Negara.¹⁴¹

Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistim rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai

¹³⁹ Supardan Modeong, 2005, *Op. Cit.*, hal. 61.

¹⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 91-92.

¹⁴¹ Jimly, 2006, *Op. Cit.*, hal. 172.

sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan.¹⁴²

Landasan politis merupakan "ruh" yang mengarahkan kebijakan untuk memberi proteksi structural (*vertical*) dan kemasyarakatan (*horizontal*) guna mencegah kemungkinan kekacauan sistem pada kebijakan publik dan kegelisahan dalam masyarakat, baik dalam lingkup daerah maupun dalam lingkup nasional.¹⁴³

¹⁴² Jimly., *Loc. Cit.*

¹⁴³ Supardan Modeong, 2005, *Op. Cit.*, hal. 69-70.



BAB III

Hubungan Antar Tingkat Dalam Pemerintahan dan Pengaturan Peraturan Daerah

A. Hubungan Tingkatan Antar Pusat Dan Daerah
serta Pengaturan Mengenai Pembentukan dan
Pengawasan Peraturan Daerah Di Dalam UUD RI
dan UU Pelaksanaannya.

1. Masa Penjajahan Belanda

a. Hubungan Belanda dan Hindia Belanda

Groundwet (UUD) Belanda, Pasal 62
menentukan bahwa pemerintahan tertinggi
(openbestuur) berada pada Raja (Kroon).

Yang dimaksud dengan pemerintahan tertinggi ialah pengawasan Belanda atas pemerintahan yang diselenggarakan oleh *Gouverneur-General* (G.G). Pengawasan ini dilakukan secara refresif maupun preventif. Pemerintahan tertinggi ini selain pengawasan meliputi pula wewenang pemerintahan, misalnya pengangkatan pejabat penting, pemberian petunjuk kepada G.G, mengambil keputusan bila ada perselisihan antara G.G dan Dewan Hindia Belanda (*Raad van Nederlands Indie*).¹⁴⁴

Pasal 71 R.R 1854 menentukan, bahwa pemerintah di Hindia Belanda harus diselenggarakan secara sentralistis, menurut bangsa Belanda ketika itu, sistem yang terbaik untuk memerintah Hindia Belanda adalah sentralisasi, dikarenakan kekhawatiran akan kehilangan wilayah Hindia Belanda yang justru sedang pada puncaknya sebagai sumber keuntungan.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Bayu Surianingrat, *Sejarah Pemerintah Di Indonesia; Babak Hindia Belanda dan Jepang* (Jakarta: Dewa Ruci Press, 1981), hal. 33.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hal. 11-12.

b. *Desentralisasi Wet 1903*

Pertumbuhan Pemerintah daerah di masa penjajahan Belanda bermula dari berlakunya *Desentralisasi Wet 1903* yang juga disebut sebagai "desentralisasi lama" dalam masa penjajahan Belanda. Factor pendorong dikeluarkan UU ini adalah semakin beratnya beban Pemerintah Hindia Belanda dalam menjalankan politik etik karena penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistis atas daerah yang sangat luas dan beraneka ragam kondisinya.¹⁴⁶

Ciri utama kebijakan ini adalah terbukanya kemungkinan pembentukan suatu daerah dengan keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan yang diurus oleh sebuah *raad*. *Locale raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan pusat. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh *Gouverneur-General* Hindia Belanda dengan cara daerah wajib meminta

¹⁴⁶ Khairul Muluk, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hal. 130.

pengesahan bagi keputusannya dan hak menunda sekaligus membatalkan keputusan daerah (hak anulasi dalam bentuk *legal review*) serta hak untuk mengatur hal-hal yang dilalaikan oleh *locale raad*.¹⁴⁷

Penerapan Desentralisasi wet ini menuai ketidakpuasan dari Masyarakat Pribumi dan golongan Eropa, yang akhirnya diganti dengan *Wet op de Bestuurshervorming* pada tahun 1922.

c. *Wet op de Bestuurshervorming* 1922

Ciri dari kebijakan ini (*Wet op de Berstuurshervorming*) adalah pemberian hak otonomi dan *medebewind* yang lebih tegas dan luas kepada daerah otonom dan memungkinkan pembentukan daerah otonom yang lebih luas dari "*Gewest*" lama (keresidenan) dengan nama "*provincie*". Ciri lainnya dari kebijakan ini adalah dalam pelaksanaan tugas otonomi daerah yakni membantu melaksanakan peraturan perundang-undangan pusat yang meliputi *volksgemenschap* dan *stadgemeente*.

¹⁴⁷ Ibid

Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh *Gouverneur-General*, sedangkan bagi daerah di bawah provonsi dilakukan oleh *college provincie* yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi di daerahnya.¹⁴⁸

d. Pengaturan Perundang-undangan di Masa penjajahan Belanda

Masa penjajahan Belanda, yang dari sudut sejarah perundang-undangan dapat dibagi kedalam tiga masa, yakni:

i. Masa Besluiten Regering (1800-1855)¹⁴⁹

Hak raja atas daerah-daerah di Nusantara tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar Belanda (Nederlands Grondwet) tahun 1814 Pasal 36, sebagai berikut:

"de Souvereine Vorst heft, bij uitluting, he topper bestuur over de kolonien en bezittingen van de staat in andere wereld-delen..."

(terjemahannya: "Raja yang berdaulat, secara mutlak memunyai

¹⁴⁸ *Ibid.*, hal. 131.

¹⁴⁹ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 19-20.

kekuasaan tertinggi atas daerah-daerah jajahan dan harta milik Negara dibagian-bagian lain dari dunia...)

Pada masa tersebut hanya raja yang berkuasa untuk mengurus dan mengatur segala sesuatu di daerah jajahan, walaupun di dalam praktek segalanya dilakukan oleh wakil raja dijajahannya daerah Nusantara, yakni Gubernur Jenderal (Gouverneur-General) atau penggantinya.

Pemerintah jajahan pada masa itu hanya didasarkan atas satu macam peraturan yang dikeluarkan oleh raja, yaitu bentuk Peraturan Pusat (*Algemene Verordering*) yang disebut "*Koninklijk Besluit*".

ii. Masa R.R (1854/1855-1926/1927)¹⁵⁰

Pada tahun 1948 diadakan perubahan Undang-undang Dasar di Negeri Belanda, perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan penting terhadap pemerintah dan perundang-undangan daerah jajahan belanda di

¹⁵⁰ *Ibid.*, hal. 21-23.

Nusantara, perubahan itu khususnya Pasal 59 ayat I, II dan IV, yang berbunyi sebagai berikut:

Ayat I: *"De koning heft Opperbestuur der kolonieen en Bezettingen van het Rijk in andere Werelddelen."*

Ayat II dan IV: *"De Reglemen op het beleid der Regering aldaar worden door de Wet vastgelegd. Het munstelsel wordt door de wet vasgesteld. Andere onderwerpen deze kolonieen en Bezettingen betreffende worden door de wet geregeld zodra de behoefte daaran blijkt te bestaan"*

Terjemahannya:

Ayat I Raja memunyai kekuasaan tertinggi atas daerah-daerah jajahan dan harta kerajaan dan harta kerajaan dibagian lain dari dunia."

Ayat II dan IV : "aturan-aturan tentang kebijaksanaan Pemerintah ditetapkan undang-undang. Sistem keuangan ditentukan undang-undang. Hal lain yang menyangkut daerah-darrah jajahan dan harta, akan diatur oleh undang-undang apabila diperlukan."

Dari pasal 59 di atas dapatlah diketahui, bahwa undang-undang (wt) mengatur pula keadaan-keadaan di daerah jajahan, bahkan beberapa hal wajib di atur dengan undang-undang dan tidak boleh

oleh raja dengan K.B. jadi, akibat perubahan Undang-Undang Dasar 1948 adanya campur tanga Parlemen Belanda di daerah jajahan dan raja dikurangi kekuasaannya dalam beberapa hal. kesimpulan yang dapt ditarik adalah, bahwa pada masa R.R. terdapat empat macm bentuk, "Algemene Verordening", bentuk-bentuk mana masing-masing mempunyai kedudukan yang berlainan dalam hierarki bertingkat yang susunannya adalah sebagai berikut:

- a) Wet lebih tinggi dari K.B.
- b) K.B. lebih tinggi dari Kroon-ordonantie.
- c) Kroon-ordonnantie lebih tinggi dari Ordonnantie.

iii. Masa I.S. (1926/1927-1942)¹⁵¹

Semenjak adanya R.R., maka Peraturan tersebut mengalami perubahan-perubahan. Secara menyeluruh pada masa I.S. tersebut ada empat macam bentuk Algemem Verordering yang berbeda dengan masa R.R. 1854, mempunyai kedudukan atau kekuasaan yang tidak merupakan hierarki yang bertingkat), oleh karena:

¹⁵¹ *Ibid.*, hal. 24-27.

- a. Wet berdasarkan pasal 61 ayat 1 undang-undang Dasar 1922b kedudukannya paling tinggi dan ruang lingkup kekuasaannya tidak terbatas
- b. K.B. berdasarkan Pasal 62 ayat II Undang-Undang Dasar 1922 jo Pasal 91 I.S., hanya mengatur hal-hal tertentu, yakni:
 - 1) Soal ekstern (hubungan luar negeri, yaitu membuat traktat)
 - 2) Soal Pertahanan Wilayah Hindia Belanda (S.O.B.)
- c. Ordonantie berdasarkan PASal 61 ayat II Undang-Undang Dasar 1922 hanya mengatur soal-soal intern, yakni hal-hal yang
 - 1) Tidak wajib diatur oleh Wet/K.B.
 - 2) Oleh Wet/K.B. diwajibkan untuk dilaksanakan dengan ordonantie (Pasal 82 I.S.)
- d. Regering-Verordening hanya merupakan peraturan pelaksanaan dari ketiga lainnya.

2. Masa Pendudukan Jepang

Pendudukan Jepang di Hindia Belanda merupakan akibat dari perang dunia kedua. Pemerintahan yang dibentuk oleh jepang di Hindia Belanda adalah pemerintahan Militer. Sehingga pembentukan pemerintahan yang termudah adalah melanjutkan pemerintahan yang telah ada.

Kemenangan Jepang atas Belanda menjadikan jepang memegang kekuasaan di Pemerintahan Hindia Belanda yang dibagi dalam:

- a. Daerah yang dikuasai oleh angkatan Darat meliputi:
 - 1) Sumatera yang kuasai oleh Angkatan Darat (Riku-gun) ke-16;
 - 2) Jawa-Madura yang di kuasai oleh Angkatan darat ke-25;
- b. Daerah yang dikuasau dan diawasi oleh angkatan Laut (Kai-gun) meliputi selebihnya dari wilayah bekas Hindia Belanda.¹⁵²

Pembagian ini dengan sendirinya menimbulkan aneka ragamnya pengaturan pemerintahan di daerah. Pengawasan terhadap daerah otonom yang dulunya dilakukan *Gouverneur - General* kini dilaksanakan oleh *Gunseinkan* (Pembesar Pemerintah Militer Jepang) yang merupakan bawahan dari *Gunsireikan* (Panglima Besar Militer Jepang).¹⁵³ Penyelenggaraan pemerintahan ini disesuaikan dengan kepentingan Angkatan Perang Jepang yang bersangkutan.¹⁵⁴ Sehingga hanya Jakarta yang bestatus *Tokubetsu si. Raad* dan *College di regentschap* dan *stadsgemeente* dihapuskan dan kewenangannya kini sekaligus dijalankan oleh kepala daerah (*Kentyoo dan Sityoo*) sehingga membentuk sistem

¹⁵² Bayu Surianingrat, *Sejarah Pemerintahan Di Indonesia: Babak Hindia Belanda dan Jepang*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hal. 69.

¹⁵³ Khairul Muluk, *Op. Cit.*, hal. 132.

¹⁵⁴ Bayu Surianingrat., *Loc. Cit.*

pemerintahan tunggal.¹⁵⁵ Sesuai dengan situasi perang, pemerintah pendudukan Jepang menjalankan system pemerintahan yang bersifat sentralistik dan bersifat hirarkis komando.¹⁵⁶

Peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku di masa pendudukan Jepang adalah sebagai berikut:

- a. Osamu Seirei (Undang-Undang Osamu) No. 1 Tahun 1942.
- b. Osamu Seirei (undang-Undang Osamu) No. 27 Tahun 1942.
- c. Osamu Seirei (Undang-undang Osamu) No. 12 Tahun 1943.
- d. Osamu Seirei (Undang-undang Osamu) No. 47 Tahun 1943¹⁵⁷

3. Setelah Kemerdekaan Melalui UUD 1945

Setelah kemerdekaan ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 melalui Pasal 18 yang ketentuannya menyatakan bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak

¹⁵⁵ Khairul Muluk, *Loc. Cit.*

¹⁵⁶ Soetandyo Wignosubroto, (et.all)., *Pasang surut Otonomi Daerah Sketa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Istitute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hal. xiv. Lihat Kata Pengantar oleh Anhar Gonggong, "desentralisasi : untuk kekuasaan atau untuk Demokratisasi dan Kesejahteraan Rakyat".

¹⁵⁷ Bayu Surianingrat, *Loc. Cit.*, hal. 68-81.

asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹⁵⁸

Setelah kemerdekaan paling tidak undang-undang yang dibuat untuk mengatur pemerintahan daerah adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, namun dikarenakan dalam situasi yang tidak dimungkinkan yaitu dalam suasana perjuangan mempertahankan kemerdekaan maka tidak dapat diterapkan seperti undang-undang dalam kondisi dan situasi yang normal.

a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 dikeluarkan sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945. UU No. 1 Tahun 1945 di undangkan pada 23 November 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) merupakan kebijakan formal pertama dibidang pemerintahan lokal yang dibuat pemerintah RI hasil Proklamasi 17 Agustus 1945.¹⁵⁹ UU ini tidak di beri penjelasan sehingga dalam pelaksanaannya

¹⁵⁸ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Sebelum Perubahan.

¹⁵⁹ Soetandyo, *Op. Cit.*, hal 62. ini merupakan salah satu tulisan Djohermansyah Djohan, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demkrasi Terpimpin (1945-1965)".

timbul berbagai persoalan yang diatasi dengan penjelasan tertulis dari Kementerian Dalam Negeri.¹⁶⁰

Di masa ini, pelaksanaan desentralisasi bukan kepada Pemerintah Daerah, karena belum ada Pemerintah Daerah, yang ada dan baru dibentuk adalah BPRD. Demikian pula belum ada daerah otonom pada suasana berlakunya UU No.1 1945, suasananya adalah permulaan perang mempertahankan Negara yang baru merdeka.¹⁶¹

Dalam undang-undang tersebut kepala daerah memiliki jabatan rangkap baik sebagai ketua badan Pemerintah Daerah sekaligus Ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada prinsipnya, Undang-Undang ini bertujuan untuk mengadakan keseragaman di dalam pemerintahan daerah di seluruh Indonesia dan penyederhanaan jenjang pemerintahan sampai maksimum tiga tingkatan, yakni provinsi, kabupaten (kota besar), dan kota (kecil). Tujuan lainnya

¹⁶⁰ Khairul Muluk, *Loc. Cit*

¹⁶¹ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, jilid I, (Jakarta, Dewaruci Press, 1980), hal.30.

adalah menghapuskan dualisme pemerintahan daerah karena kepala daerah juga memiliki pemerintahan sendiri seperti yang terjadi pada zaman penjajahan Belanda dan mengembalikannya pada kedaulatan rakyat. Tujuan berikutnya adalah memberikan hak otonomi dan *medebewind* kepada badan pemerintahan daerah yang disusun secara demokratis.¹⁶²

b. Peraturan Perundang-Undangan berdasar UUD 1945

Bila mendasari Undang-Undang Dasar 1945, maka peraturan perundang-undangan itu terdiri sebagai berikut:

- 1) Undang-undang dibuat oleh presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945)
- 2) Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (Perpu) ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting (Pasal 22 UUD 1945)
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945)¹⁶³

¹⁶² Khairul Muluk, *Loc. Cit*

¹⁶³ Purnadi, *Op. Cit.*, hal. 31.

4. UUD Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Pada tanggal 27 Desember 1949 berdiri Negara Republik Indonesia Serikat, yang terdiri dari 7 negara bagian dan 9 satuan kenegaraan, antara Negara Republik Indonesia (proklamasi) memiliki UU yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU No.22 Tahun 1948. demikian pula Negara Indonesia Timur mempunyai UU yang mengatur Pemerintahan Daerah, yaitu UU No. 44 Tahun 1950.¹⁶⁴

a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dianggap sebagai peraturan pelaksana Pasal 18 UUD 1945 yang bisa berlaku efektif. Konsep otonomi riil dan seluas-luasnya menjadi upaya yang ingin diwujudkan pemerintah.

Di dalam UU ini Ada tiga tingkatan daerah otonom, yakni provinsi, kabupaten atau kota besar, dan desa atau kota kecil. Ada dua jenis pemerintahan daerah yang di dasarkan pada hak otonomi dan *medebewind*. Pemerintah daerah terdiri dari atas Dewan

¹⁶⁴ Bayu Surianingrat., *Op.Cit*, hal. 34.

Pemerintah Daerah. Ketua dan Wakil Ketua dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Daerah otonom memiliki dua fungsi, yakni mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) otonominya, sementara hak medebewind diserahkan kepada DPRD atau DPD bukannya kepada kepala daerah (Ketua DPD). Maksud dari UU ini secara umum adalah mengadakan penyeragaman pemerintahan daerah di Indonesia, dan kepala daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD serta berhak menanggukkan pelaksanaan keputusan DPRD dan DPD.¹⁶⁵

Mengenai pengawasan terhadap daerah di dalam UU ini tercantum pada Pasal 42 sampai dengan Pasal 45. Bentuknya dapat berupa pengawasan preventif yaitu sebelum putusan dikeluarkan oleh DPRD atau DPD, kepala daerah selaku wakil pemerintah berhak menahan seperti tidak membubuhkan tanda tangan bila putusan-putusan tersebut dinilainya berentangan dengan kepentingan umum atau perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, bisa pula dilakukan pengawasan refresif, yaitu putusan-putusan yang telah dikeluarkan DPRD atau DPD jika dinilai oleh Presiden bagi Provinsi dan oleh DPD setingkat lebih atas bagi lain-lain daerah

¹⁶⁵ Khairul Muluk, *Loc. Cit.*, hal. 133., Lihat juga R. Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemerintahan Daerah dari Tahun 1945 sampai dengan 1983 dengan komentar* (bandung: Eresco Tarate, 1983).

bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-peraturan yang lebih tinggi, dapat ditunda atau dibatalkan.¹⁶⁶

b. Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950

Sedangkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di Negara Timur, namun peraturan ini tidak sempat diterapkan karena munculnya pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. UUDS 1950 dan UU Nomor 1 Tahun 1957

a. Hubungan Pusat dan Pemerintah daerah

Menjelang tahun 1950 hampir semua Negara bagian dan satuan kenegaraan membubarkan dan melebur diri masuk Negara R.I (proklamasi), yang wilayahnya terdiri dari sebagian besar wilayah Indonesia, Negara Indonesia Timur dan R.I.S sendiri, ketiga Negara ini kemudian bergabung, melebur diri dan lahirlah Negara Kesatuan RI. Dalam bidang tata pemerintahan di daerah, dan UU yang mengatur Pemerintahan Daerah yaitu UU No 22 tahun 1948 dan UU

¹⁶⁶ Soetandyo, *Loc. Cit.*, hal. 76

No.44 tahun 1950 terbawa serta dan berlaku, kemudian disepakati oleh semua pihak untuk dilebur pula menjadi satu UU. UU hasil penyatuan dimaksud adalah UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.¹⁶⁷ UU ini memang sangat bernuansa desentralisasi, namun, karena pada tanggal 5 Juli 1959, Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang antara lain mengamanahkan untuk kembali ke UUD 1945, sementara UU No 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan UUDS 1950.¹⁶⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 merupakan pelaksanaan dari Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950, yaitu sebagai berikut:

**BAB IV.
PEMERINTAH DAERAH DAN DAERAH - DAERAH
SWAPRAJA.¹⁶⁹**

Pasal 131

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri otonom, dengan bentuk susunan pemerintahannya

¹⁶⁷ Bayu Surianingrat, *Op.Cit.*, hal. 34-35.

¹⁶⁸ Soetandyo, *Op.Cit.*, hal. 107, lihat tulisan Syarif Hidayat, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966-1998)".

¹⁶⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Pasal 131 dan 132. (UU No. 7 Tahun 1950, LN 1950-56, d.u. 15 Ag 1950)

ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.

2. Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pasal 132

1. Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

Di dalam UU ini ada tiga tingkatan daerah otonom, yakni daerah tingkat I (Provinsi, termasuk Kotapraja Jakarta Raya), Daerah Tingkat II (kabupaten/kota besar, termasuk kotapraja), dan Daerah tingkat III (desa/kota kecil). Pemerintah

daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Undang-undang ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya otonomi dan *medebewind*.¹⁷⁰

Di dalam UU tersebut hapuskannya dualisme pemerintah daerah daerah dengan ketentuan kepala daerah hanya menjalankan tugas-tugas yang menjadi urusan daerah otonomnya dengan tugas pengawasan yang selama ini diembannya diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁷¹

b. Pengaturan mengenai Pembentukan Peraturan Daerah dan Pengawasannya.

Dalam hal pengaturan terhadap peraturan daerah, sedianya diketahui Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat terlebih dahulu, yaitu sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang dibuat oleh Pemerintah bersama-sama DPR (dan Senat, (Pasal 89 ayat UUD Sementara)
- 2) Undang-Undang Darurat ditetapkan oleh Pemerintah dalam keadaan mendesak (Pasal 96 UUD Sementara)
- 3) Peraturan Pemerintah PP ditetapkan oleh Pemerintah untuk

¹⁷⁰ Khairul Muluk, *Loc. Cit.*, hal. 134.

¹⁷¹ *Ibid.*

menyelenggarakan Undang-Undang
(Pasal 98 UUD Sementara)¹⁷²

Di dalam Pembentukan Peraturan
Pemerintah Daerah dapat membuat peraturan-
peraturan, yang disebut "Peraturan Daerah".
Pemerintah pusat mempunyai hak untuk menjaga
agar tindakan daerah tidak bertentangan
dengan peraturan perundang-undangan yang
lebih tinggi dan bertentangan dengan
kepentingan umum.

Pengawasan pemerintah terbagi dalam
dua jenis, yakni pengawasasn preventif dan
pengawasan refresif.¹⁷³ Ketentuan mengenai
pengaturan pembentukan dan pengawasan
adalah sebagai berikut:

i. Pembentukan Peraturan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
untuk kepentingan Daerah atau untuk
kepentingan pekerjaan tersebut dalam Bab
IV I dapat membuat peraturan-peraturan,
yang disebut "Peraturan Daerah" dengan
ditambah nama Daerah. Peraturan Daerah

¹⁷² Purnadi, *Loc. Cit.*, hal. 31-32.

¹⁷³ Khairul Muluk, *Loc. Cit*

harus ditandatangani oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah dapat diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk Peraturan Daerah.¹⁷⁴

Peraturan Daerah mulai berlaku pada hari yang ditentukan dalam peraturan tersebut atau jika ketentuan ini tidak ada peraturan Daerah mulai berlaku pada hari ke 30 sesudah hari pengundangnya termaksud dalam ayat (1). Peraturan Daerah yang tidak boleh berlaku sebelum disahkan oleh penguasa yang berkewajiban, tidak diundangkan sebelum pengesahan itu diberikan ataupun jangka waktu tersebut dalam Pasal 63 berakhir.¹⁷⁵

Sementara untuk sinkronisasi dalam pembentukan peraturan daerah, di dalam Pasal 38, diatur beberapa hal sebagai berikut:

¹⁷⁴Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 57 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, LN Nomor 1 Tahun 1957. Pasal 36 ayat (1) dan (2)

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 37 ayat (2) dan (3)

- (1) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum.
- (2) Peraturan Daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok dan hal-hal yang telah diatur dalam peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatnya
- (3) Sesuatu Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi jika pokok-pokok yang diaturnya kemudian, diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- (4) Jika dalam suatu peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatnya itu hanya diatur hal-hal yang telah diatur dalam sesuatu Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah ini hanya tidak berlaku lagi sekedar mengenai hal-hal itu.¹⁷⁶

ii. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah

Pelaksana pengawasan berdasarkan Pasal 62 bahwa sesuatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh :

- a. Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat ke I;
- b. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I untuk keputusan Daerah tingkat ke II;
- c. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke II untuk keputusan Daerah tingkat ke III.¹⁷⁷

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 38

¹⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 62

Dalam hal menjalankan keputusan di dalam Pasal 63 di sebutkan perlu adanya pengesahan dengan ketentuan waktu tertentu, ketentuan tersebut berisi sebagai berikut:

- (1) Bila untuk menjalankan sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut undang-undang ini, harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat ke I bagi lain-lain Daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, maka keputusan itu dapat dijalankan apabila Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut, dalam tiga bulan terhitung mulai hari keputusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil ketetapan.
- (2) Waktu tiga bulan itu dapat diperpanjang selama-lamanya tiga bulan lagi oleh Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dan hal itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (3) Bila keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam ayat (1) tidak dapat disahkan, maka Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut memberitahukan hal itu dengan keterangan cukup kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan
- (4) Terhadap hal tersebut dalam ayat (3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan tentang penolakan pengesahan tersebut dapat memajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah

setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak. Bila penolakan pengesahan itu terjadi oleh Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I, maka keberatan itu diajukan kepada Menteri Dalam Negeri dan bila penolakan itu terjadi oleh Menteri Dalam Negeri, maka keberatan itu diajukan kepada Presiden.¹⁷⁸

iii. Pembatasan dan Pertanggunghan

Untuk pembatalan di jelaskan pada Pasal 64 yang menyatakan bahwa Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatnya, dipertanggunghkan atau dibatalkan bagi Daerah Swatantra Tingkat ke I oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa lain yang ditunjuknya dan bagi lain-lain daerah Dewan Pemerintah. Daerah setingkat lebih atas.

Selain Pasal 64 juga tertera pada Pasal 65 dan Pasal lainnya yang

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 63

masih mengatur mengenai pembatasan dan pertanggunggunaan sebagai berikut:

Pasal 65

- (1) Menteri Dalam Negeri atau penguasa lain yang ditunjuknya mempertanggungguhan atau membatalkan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dari Daerah-daerah Swatantra Tingkat ke I dan III bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata, Dewan Pemerintah Daerah yang berhak melakukan wewenang itu menurut Pasal 64, tidak melakukannya
- (2) Pembatalan seperti dimaksud dalam ayat (1) dilakukan setelah mendengar Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, yang berwenang melakukan pembatalan itu.¹⁷⁹

Pasal 66

- (1) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatnya, menghendaki pula dibatalkannya semula akibat dari pada keputusan yang dibatalkan itu, sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.
- (2) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan itu.¹⁸⁰

Pasal 67

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 65

¹⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 66

- (1) Putusan pertanggunghan atau pembatalan termaksud dalam Pasal 64 dan 65 dengan menyebutkan alasan-alasannya dalam tempo lima belas hari sesudah tanggal putusan itu, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (2) Lamanya tempo pertanggunghan disebutkan dalam surat ketetapan dan tidak boleh melebihi enam bulan. Pada saat Pertanggunghan itu keputusan yang bersangkutan berhenti berlakunya. (1) Apabila dalam tempo tersebut dalam ayat (2) berdasarkan pertanggunghan itu tidak ada putusan pembatalan, maka keputusan Daerah yang bersangkutan berlaku.¹⁸¹

Pasal 68

Untuk kepentingan pengawasan maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh Pemerintah Daerah setingkat de atasnya atau oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa-penguasa lain yang ditunjuknya.¹⁸²

iv. Pengawasan oleh Pemerintah

Di dalam undang-undang yang sama terdapat juga pengawasan pemerintah yang itu terdapat pada Pasal 69, yang mengatakan bahwa "Pemerintah mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Cara

¹⁸¹ *Ibid.*, Pasal 67

¹⁸² *Ibid.*, Pasal 68

pengawasan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

6. Kembali Ke UUD 1945

a. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965

Masa berlakunya UUDS Tahun 1950 hanya sekitar 9 tahun, setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, otomatis NKRI kembali kepada dasar hukum UUD 1945. Landasan hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah tetap mengacu pada UU No. 1 Tahun 1957 dengan penyempurnaan yang dilakukan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁸³

i. Hubungan Pusat-Daerah

Berlakunya UU Nomor 18 Tahun 1965 dipicu oleh lemahnya posisi Kepala Daerah dalam UU nomor 1 tahun 1957, terutama berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 1959. UU Nomor 18 Tahun 1965 ini kembali merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945, dengan tetap ada tiga tingkatan daerah otonom namun berubah menjadi

¹⁸³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian politik dan Hukum: Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai dengan 2004*, (Bogor: Ghalia, 2007)), Hal. 152.

provinsi/kotaraya, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan/kotapraja. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri serta memegang kekuasaan mengenai pengelolaan keuangan daerah. DPRD menetapkan peraturan daerah yang harus ditandatangani oleh kepala daerah. kepala daerah adalah alat pemerintah pusat sekaligus alat pemerintah daerah dengan masa jabatan 5 tahun dan tidak dapat diberhentikan oleh suatu keputusan DPRD. Sebagai alat Pemerintah Daerah, ia memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah, ia memimpin pelaksanaan eksekutif pemerintahn daerah dibidang otonomi dan *medebewind*. Pengawasan dibedakan menjadi tiga macam, yakni pengawasan umum, pengawasan preventif, dan pengawasan refresif.¹⁸⁴

Pada tahun 1965 terjadi G.30 S/PKI, dan terjadi beberapa perubahan besar dalam ketatanegaraan, termasuk dalam

¹⁸⁴ Khairul Muluk, *Loc. Cit*

kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. UU No. 18 Tahun 1965 tidak sempat dijalankan bahkan segera harus ditinjau kembali.¹⁸⁵ UU No.18 Tahun 1965 ini, praktis belum sempat diimplemetasikan.

ii. Pengaturan mengenai Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah

(1) Pembentukan Peraturan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah.¹⁸⁶

Sementara untuk menghindari adanya pertentangan sinkronisasi dalam pembentukan peraturan daerah, di dalam Pasal 50, diatur beberapa hal sebagai berikut:

¹⁸⁵ Bayu Surianingrat, *Op. Cit.*, hal. 25.

¹⁸⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara 1965/83; Tambahan Lembaran Negara No. 2778, Pasal 49.

- (1) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum.
- (2) Peraturan Daerah tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- (3) Peraturan Daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah tingkat bawahan dalam wilayahnya.
- (4) Ketentuan-ketentuan dalam sesuatu Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi, bilamana hal-hal yang diatur dalam ketentuan-ketentuan dimaksud, kemudian diatur oleh peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.¹⁸⁷

Perihal mengenai bentuk Peraturan Daerah, Penetapan Perda dan keputusan, serta pengundangan dan keberlakuan juga pengesahan diatur melalui Pasal 54, yang dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan

¹⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 50

Rakyat Daerah harus ditanda tangani juga oleh Kepala Daerah.

- (3) Pengundangan Peraturan-peraturan Daerah untuk mendapatkan kekuatan hukum dan mengikat, dilakukan menurut ketentuan dalam ayat (4) pasal ini.
- (4) Pengundangan Peraturan-peraturan Daerah tersebut ayat (3) begitu pula pengundangan keputusan-keputusan lain yang dipandang perlu, dilakukan oleh Sekretaris Daerah, dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah tingkat I bagi Peraturan Daerah tingkat I yang bersangkutan itu dan bagi lain-lain Daerah dalam wilayahnya. Jika tidak ada Lembaran Daerah dimaksud, maka pengundangannya dilakukan menurut cara lain yang ditentukan dengan Peraturan Pemerintah.
- (5) Peraturan Daerah mulai berlaku pada hari yang ditentukan dalam peraturan tersebut atau jika ketentuan ini tidak ada, Peraturan Daerah mulai berlaku pada hari ke-30 sesudah hari pengundangan termaksud dalam ayat (4).
- (6) Peraturan Daerah yang tidak boleh belaku sebelum disahkan oleh Penguasa yang berwajib mengesahkannya, tidak diundangkan sebelum pengesahan itu diberikan ataupun jangka waktu tersebut dalam pasal 79 berakhir¹⁸⁸

(2) Pengawasan Peraturan Daerah

(a) Pengesahan dan Jangka Waktu

Pengesahan.

¹⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 54

Pasal 78 menjelaskan bahwa sesuatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh:

- a. Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat I;
- b. Kepala Daerah tingkat I untuk keputusan Daerah tingkat II dan
- c. Kepala Daerah tingkat II untuk keputusan Daerah tingkat III¹⁸⁹

Pasal 79

- (1) Bila untuk menjalankan sesuatu keputusan Daerah harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan bagi lain-lain Daerah dari Kepala Daerah setingkat lebih atas, maka keputusan itu dapat dijalankan apabila Menteri atau Kepala Daerah yang bersangkutan dalam tiga bulan terhitung mulai dari keputusan itu diterima untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil keuntungan.
- (2) Waktu tiga bulan itu dapat diperpanjang selama-lamanya tiga bulan lagi oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah tersebut yang memberitahunya kepada Daerah yang bersangkutan.
- (3) Bila keputusan Daerah tersebut dalam ayat (1) tidak dapat disahkan, maka Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah memberitahukan hal itu dengan

¹⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 78

keterangan-keterangan yang cukup kepada Daerah yang bersangkutan..

- (4) Terhadap penolakan pengesahan tersebut dalam ayat (3) Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan yang dimaksud diterima, dapat mengajukan keberatan kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolak.¹⁹⁰

(b) Pembatalan dan Pertanggunghan.

Mengenai pembatalan dan pertanggunghan mirip dengan isi Pasal 64 UU No.1 Tahun 1957, namun tidak terdapat adanya pengawasan tambahan dari pemerintah seperti Pasal 69 UU No.1 Tahun 1957. Bentuk pengawasan didalam undang-undang No.18 Tahun 1965 di jelaskan berdasarkan rincian pasal berikut:

Pasal 80

Keputusan-keputusan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggunghkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan oleh

¹⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 79

Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.¹⁹¹

Pasal 81

(1) Menteri Dalam Negeri mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan-keputusan Daerah dari Daerah-daerah tingkat II dan III yang bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata Kepala Daerah yang berwenang menjalankan hak dimaksud dalam pasal 80 tidak melakukannya.

(2) Pembatalan seperti dimaksud dalam ayat (1) dilakukan setelah mendengar Kepala Daerah setingkat lebih atas yang berwenang melakukan pembatalan itu.¹⁹²

Pasal 82

(1) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya, menghendaki pula dibatalkannya semua akibat dari keputusan yang dibatalkan itu, sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.

(2) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum itu.¹⁹³

¹⁹¹ *Ibid.*, Pasal 80

¹⁹² *Ibid.*, Pasal 81

¹⁹³ *Ibid.*, Pasal 82

b. Undang-Undang Nomor Tahun 5 Tahun 1974

i. Hubungan Antara Pusat dan Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 ini mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan *medebewind* untuk mencapai prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, bukan lagi otonomi nyata yang seluas-luasnya seperti UU sebelumnya. Daerah otonom menjadi dua tingkatan, yakni Daerah Tingkat I (setingkat provinsi) dan daerah tingkat II (setingkat kabupaten/kota).¹⁹⁴

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁹⁵ Kepala daerah mempunyai fungsi ganda sebagai perangkat pemerintah pusat sekaligus perangkat pemerintah daerah dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dalam perjalannya, fase ini lebih mengarah pada sentralisasi daripada desentralisasi sehingga

¹⁹⁴ Khairul Muluk, *Loc. Cit*

¹⁹⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Lembaran Negara 1974/38, Tambahan Lembaran Negara No. 3037, Pasal 13 ayat (1).

menimbulkan ketidakpuasan karena berkurangnya derajat demokrasi dan kemandirian daerah.¹⁹⁶

ii. Pembentukan Peraturan daerah Oleh Undang-Undang No.5 Tahun 74

Dalam Pembentukan peraturan daerah, Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah.¹⁹⁷

Untuk menghindari adanya ketidaksinkronan dalam pembentukan peraturan daerah maka Pasal 39 mengatur beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- (2) Peraturan Daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- (3) Peraturan Daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan

¹⁹⁶ Khairul Muluk, *Loc. Cit*

¹⁹⁷ lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, *Loc. Cit.* Pasal 38.

rumah tangga Daerah tingkat bawahnya.¹⁹⁸

Untuk pengundangan, keberlakuan dan pengesahan dari peraturan daerah maka Pasal 40 memerinci hal tersebut dengan ayat-ayat berikut:

- (1) Peraturan Daerah diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah yang bersangkutan.
- (2) Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah yang bersangkutan.
- (3) Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.
- (4) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal pengundangannya atau pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.
- (5) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahannya berakhir.¹⁹⁹

Sementara dalam mengatur dari bentuk bentuk Peraturan Daerah, maka peraturan daerah ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri. Kemudian Peraturan Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 40.

¹⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 40

ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁰⁰

iii. Pengawasan Peraturan Daerah Oleh Undang-Undang No.5 Tahun 74

1) Pengawasan Preventif

Yang dimaksud dengan pengawasan preventif menurut Irawan Soejito, itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi pengesahan kepada peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang menurut ketentuan dalam peraturan pemerintah atau undang-undang untuk dapat berlaku memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.²⁰¹

Yang berwenang melakukan pengawasan preventif ialah "pejabat yang berwenang", yakni:

- a. Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat I:
- b. Gubernur Kepala daerah bagi Daerah Tingkat II

²⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 44

²⁰¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Penerbit Rineka Cipta, 1990), hal.202.

Uraian di atas mirip dengan apa yang dilakukan oleh MPR, karena berdasarkan Tap. MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk legislatif Negara diluar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang-Ubdag Dasr 1945, Maka MPRS yang bukan badan Judicial melakukan Pengujian (peninjauan kembali) terhadap undang-undang²⁰²

Berdasarkan uraian diatas maka pasal-pasal yang berkaitan dengan pengawasan preventif adalah sebagai berikut:

Pasal 68

Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²⁰³

Pasal 69

(1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang

²⁰² Sri Soemantri M, *Hak Uji Material Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1977), hal. 17.

²⁰³ *Ibid.*, Pasal 68

memerlukan pengesahan, dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah 3 (tiga) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut, pejabat yang berwenang tidak mengambil sesuatu keputusan.

(2) Jangka waktu 3 (tiga) bulan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, oleh pejabat yang berwenang dapat diperpanjang 3 (tiga) bulan lagi, dengan memberitahukannya kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berakhir.

(3) Penolakan pengesahan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, oleh pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasannya.

(4) Terhadap penolakan pengesahan yang dimaksud dalam ayat (3) pasal ini, Daerah yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan terhitung mulai saat pemberitahuan penolakan pengesahan itu diterima, dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak.²⁰⁴

²⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 69

Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sendiri telah disebut beberapa hal yang dikenakan pengawasan preventif yakni:

a) Mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(1) Peraturan Daerah tentang kedudukan keuangan ketua, wakil ketua dan anggota DPRD; (Pasal 28 ayat (1) dan (4) UU No 5 Tahun 1974)

Pasal 28

(1) Kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

(4) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²⁰⁵

b) Peraturan daerah tentang kedudukan protokoler Ketua wakil ketua dan

²⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 28

Anggota DPRD; (Pasal 28 ayat (2) dan (4) UU No 5 Tahun 1974)

Pasal 28

(2) Kedudukan protokoler Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

c) Peraturan Tata-Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (Pasal 34 UU No. 5 Tahun 1974)

Pasal 34

(1) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(2) Peraturan Tata Tertib yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang²⁰⁶

d) Mengenai Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Peraturan Daerah tentang pembentukan, susunan dan organisasi dan formasi Sekretariat Dewan

²⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 34

Perwakilan Rakyat Daerah; (Pasal 36
UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 36

- (1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur staf yang membantu Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya.
- (2) Pembentukan, organisasi, dan susunan formasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²⁰⁷

e) Mengenai Peraturan Daerah

- (1) Peraturan daerah yang memuat ketentuan ancaman pidana (Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1974)

Pasal 41

- (1) Peraturan Daerah Tingkat I dan Peraturan Daerah Tingkat

²⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 36

II dapat memuat ketentuan ancaman pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000,- (Limapuluh ribu-rupiah) dengan atau tidak dengan merampas barang tertentu untuk Negara, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang²⁰⁸

(2) Peraturan Daerah yang memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar; (Pasal 42 UU No. 5 tahun 1974)

Pasal 42

(1) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.

(2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, berlaku sesudah

²⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 41

ada pengesahan pejabat yang berwenang.²⁰⁹

f) Mengenai Sekretariat Daerah

Peraturan daerah tentang pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretaria Daerah (Pasal 47 ayat (2) dan (3) UU No. 5 Tahun 1974)

Pasal 47

(2) Pembentukan, organisasi dan formasi Sekretariat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang,²¹⁰

g) Mengenai Dinas Daerah

Peraturan daerah tentang pembentukan, susunan organisasi dan formasi dinas daerah; Pasal 49 ayat (2) dan (3) No. 5 Tahun 1974)

²⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 42

²¹⁰ *Ibid.*, Pasal 47

Pasal 49

(2) Pembentukan susunan organisasi dan formasi Dinas Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²¹¹

h) Mengenai Kepegawaian

Peraturan Daerah tentang pengangkatan, pemberhentian, pemberhentian sementara, gaji, pension, uang tunggu dan hal lain mengenai kedudukan hukum pegawai Daerah; (Pasal 50 UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 50

(1) Pengangkatan, pemberhentian, pemberhentian sementara, gaji, pensiun, uang tunggu, dan hal-hal lain mengenai kedudukan hukum Pegawai Daerah, diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang

²¹¹ *Ibid.*, Pasal 49

ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang²¹²

i) Mengenai Pendapatan Daerah

(1) Peraturan daerah tentang mengadakan, merubah dan meniadakan pajak daerah (Pasal 58 ayat (2) dan (3) UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 58

(2) Dengan Peraturan Daerah ditetapkan pungutan pajak dan retribusi Daerah.

(3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, menurut cara yang diatur dalam Undang-undang dan tidak boleh berlaku surut.²¹³

(2) Peraturan Daerah tentang mengadakan, merubah dan meniadakan retribusi Daerah;

²¹² *Ibid.*, Pasal 50

²¹³ *Ibid.*, Pasal 58

(Pasal 58 ayat (2) dan (3) UU No.5 Tahun 1974)

(2) Dengan Peraturan Daerah ditetapkan pungutan pajak dan retribusi Daerah.

(3) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, menurut cara yang diatur dalam Undang-undang dan tidak boleh berlaku surut.²¹⁴

(3) Peraturan Daerah tentang mengadakan usaha-usaha sebagai sumber pendapatan daerah (Pasal 60 UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 60

(1) Dengan Peraturan Daerah dapat diadakan usaha-usaha sebagai sumber pendapatan Daerah.

(2) Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²¹⁵

(4) Keputusan kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid., Pasal 60

Rakyat Daerah untuk mengadakan hutang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban Daerah (Pasal 61 UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 61

(1) Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membuat Keputusan untuk mengadakan hutang-piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban Daerah.

(2) Dalam Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, ditetapkan juga sumber pembayaran bunga dan angsuran pinjaman itu serta cara pembayarannya.

(3) Keputusan yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan Menteri Dalam Negeri.²¹⁶

(j) Mengenai pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan serta barang milik Daerah.

(1) Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan

²¹⁶ *Ibid.*, Pasal 61

Rakyat Daerah untuk menjual menyerahkan haknya kepada pihak lain, menjadikan tanggungan atau menggadaikan barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum (Pasal 63 ayat (1) dan (4) UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 63

(1) Barang milik Daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan atau digadaikan, kecuali dengan Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(4) Keputusan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1), (2), dan (3) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan Menteri Dalam Negeri.²¹⁷

(2) Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menentukan bahwa penjualan dan penyerahan

²¹⁷ *Ibid.*, Pasal 63

termaksud dalam angka 1 diatas ini dilakukan di muka umum; (Pasal 63 ayat (2) dan (4) UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 63

(2) Penjualan dan penyerahan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hanya dapat dilakukan dimuka umum, kecuali apabila ditentukan lain dalam Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

(3) Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan tentang :

- a. Penghapusan tagihan Daerah sebagian atau seluruhnya;
- b. Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai;
- c. Tindakan hukum lain, mengenai barang milik atau hak Daerah.

(4) Keputusan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1), (2), dan (3) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan Menteri Dalam Negeri.²¹⁸

²¹⁸ Ibid.

(3) Keputusan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang :

(a) Penghapusan tagihan daerah untuk sebagian atau seluruhnya (Pasal 63 ayat (3) huruf a dan ayat (4) UU No.5 Tahun 1974)

(b) Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai; (Pasal 63 ayat (3) huruf b dan ayat (4) UU No.5 Tahun 1974)

(k) Mengenai kerjasama dan perselihan antar daerah:

Peraturan bersama dari beberapa Daerah untuk mengatur kepentingan Daerahnya secara bersama-sama, demikian pula perubahan dan pencabutannya; (Pasal 65 ayat (1) dan (2) UU No.5 Tahun 1974)

Pasal 65

- (1) Beberapa Pemerintah Daerah dapat menetapkan Peraturan Bersama untuk mengatur kepentingan Daerahnya secara bersama-sama.
- (2) Peraturan Bersama yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, demikian pula mengenai perubahan dan pencabutannya, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.²¹⁹

2). Pengawasan Represif

Dalam buku yang sama Irawan Soejito menerangkan bahwa pengawasan repressif itu berwujud :

- a. Mempertanggungkan berlakunya suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah
- b. Membatalkan suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah²²⁰

Pengawasan represif dapat dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, Apabila Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah itu dianggap bertentangan dengan kepentingan umum

²¹⁹ *Ibid.*, Pasal 65.

²²⁰ Irawan Soejito, *Op. Cit.*, hal. 211.

atau dengan peratuyran perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, pengawasan repressif dapat dijalankan terhadap:

- a. Semua Peraturan Daerah, baik yang memerlukan pengesahan, maupun yang tidak;
- b. Semua Keputusan Kepala Daerah, termasuk Keputusan Kepala Daerah:
 1. Tentang pemberian pengesahan;
 2. Tentang penolakan memberi pengesahan;
 3. Tentag pembatalan;
 4. Tentang pertanggunguhan berlakunya;
 5. Yang sudah disahkan;
 6. Untuk melakukan suatu tindak hukum
 7. Dan lain sebagainya²²¹

Berdasarkan Keterangan tersebut maka sejumlah rincian pasal berikut adalah yang berkenaan dengan pengawasan refresif sebagai berikut:

Pasal 70

- (1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah

²²¹ Ibid.

tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.

- (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.
- (4) Keputusan penangguhan atau pembatalan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, disertai alasan-alasannya diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu 2 (dua) minggu sesudah tanggal keputusan itu.
- (5) Lamanya penangguhan yang dinyatakan dalam Keputusan yang dimaksud dalam ayat (4) pasal ini, tidak boleh melebihi 6 (enam) bulan dan sejak saat penangguhannya, Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan kehilangan kekuatan berlakunya.
- (6) Jika dalam jangka waktu 6 (enam) bulan setelah penangguhan itu tidak disusul dengan keputusan pembatalannya, maka Peraturan

Daerah dan atau Keputusan-Kepala Daerah itu memperoleh kembali kekuatan berlakunya.

- (7) Keputusan mengenai pembatalan yang dimaksud dalam ayat-ayat (4) dan (6) pasal ini, diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan atau Lembaran Daerah yang bersangkutan.²²²

3) .Pengawasan Umum

Pasal 71

- (1) Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan Daerah.
- (2) Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya, mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.
- (3) Ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, berlaku juga bagi Gubernur Kepala Daerah terhadap Pemerintah Daerah Tingkat II.
- (4) Untuk kepentingan pengawasan umum, Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh para pejabat yang dimaksud dalam ayat-ayat (2) dan (3) pasal ini.
- (5) Terhadap penolakan untuk memberikan keterangan yang dimaksud dalam ayat (4) pasal ini, Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu.
- (6) Cara pengawasan umum yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, diatur

²²² *Ibid.*, Pasal 70

dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri²²³

7. Menjelang Perubahan dan Setelah Perubahan UUD 1945.

a. Hubungan Pusat dan Daerah

Berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka mengenai Pemerintahan Daerah turut pula mengalami perubahan, perubahan tersebut termuat dalam Pasal 18 UUD 1945 Hasil Perubahan, yang berisi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi,

²²³ *Ibid.*, Pasal 71

- kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
 - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.²²⁴

Mengenai Otonomi, di dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) diajukan, bahwa: "pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-seluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pusat".

Dengan demikian Perubahan UUD 1945 telah mengadopsi ciri bentuk Negara serikat, yakni terbaginya kedaulatan penyelenggaraan pemerintahan antara dua tingkat pemerintah yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²²⁵

²²⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.*, *Loc. Cit.*

²²⁵ lihat dalam Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku I Naskah Akademik Kajian Konprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara*

Menurut Jimly Asshiddiqie,²²⁶ Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.

Dalam hal pengaturan pelaksanaan kekuasaan Negara memunyai dua bentuk, yaitu di pusatkan atau dipencarkan. Pengaturan mengenai pembentukan dan pengawasan peraturan daerah menjelang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan setelah Perubahan UUD 1945, di hasilkan melalui beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu, seperti UU Nomor

Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta, Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004), hal. 54.

²²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI* (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hal. 28. Lihat juga Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum, Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai dengan 2004* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hal. 75.

22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah namun kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, namun selain Undang-undang tersebut, lahir juga dua (2) undang-undang yang mengatur mengenai peraturan daerah secara khusus, yaitu undang-undang No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

b. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

UU No. 22 tahun 1999 tidak lagi menganut model *efisiensi structural* melainkan demokrasi lokal.²²⁷ Seiring dengan pergeseran model tersebut, terjadi pula dari pengutamaan dekonsentrasi kepengutamaan desentraliasi.²²⁸

Hubungan antara Dati II (Kabupaten dan Kota) dan Dati I (Propinsi) yang semula *dependent* dan *subordinate* kini hubungan tersebut menjadi *independent* dan *coordinate*.²²⁹

²²⁷ Soetandyo, *Op. Cit.*, hal. 206. lihat tulisan Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", Di dalam Kumpulan Tulisan Pasang surut Otonomi Daerah Sketa Perjalanan 100 Tahun.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Ibid.

Salah satu perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan UU No.22 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah dengan DPRD. Jika dalam UU No.5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD sehingga kedudukan DPRD sebagai lembaga eksekutif, maka di dalam UU No.22 Tahun 1999 tidak demikian halnya. UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menetapkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislative daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah.²³⁰

Pemisahan secara tegas institusi ini menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis terutama dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, karena dalam UU No. 22 tahun 1999 yang telah mendudukan DPRD sejajar dan menjadi mitra

²³⁰ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2002), hal. 6.

pemerintah daerah sehingga posisi DPRD sangat kuat karena mengawasi pemerintah daerah.²³¹

Kenyataan ini adalah untuk menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atau penyelenggaraan Pemerintah daerah²³²

i. Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan pembentukan peraturan Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah yang menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan mengenai ini

²³¹ Ibid.

²³² Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia* (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 236, lihat pula S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).

disebutkan di dalam Pasal 69, 70 dan Pasal berikut dibawah:

Pasal 72

- (1) Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.
- (2) Keputusan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³³

ii. Pengawasan Peraturan Daerah

Pengawasan secara Preventif terhadap Perda tidak lagi dimasukkan di dalam UU No.22 Tahun 1999, akibatnya Perda yang ditetapkan tidak perlu disahkan oleh Pemerintah Pusat. Sementara untuk pengawasan represif masih di tertera dengan ketentuan waktu selambat-lambatnya 15 hari perda dan Keputusan Kepala Daerah (KD) harus di sampaikan kepada pemerintah untuk keperluan pengawasan represif.

²³³ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Pasal 72.

Pengawasan refresif untuk lebih memberikan kebebasan pada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah.²³⁴

Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah (Perda) dan keputusan kepala daerah (kd) yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Rincian pasal yang berkaitan dengan pengawasan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 113

Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.²³⁵

Pasal 114

(1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan

²³⁴ *Ibid.*, hal. 79-80.

²³⁵ Lihat Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Pasal 113, *Loc. Cit.*

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

- (2) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.
- (3) Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.²³⁶

iii. Pengajuan Keberatan Pembatalan Perda Kepada Mahkamah Agung

Bagi daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda dan keputusan kepala daerah (kd) dapat mengajukan keberatan kepada mahkamah agung. Mahkamah Agung juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan antar daerah apabila penyelesaian perselisihan tersebut oleh pemerintah dipandang merugikan daerah otonom yang berselisih.

²³⁶ *Ibid.*, Pasal 114

Pasal 114

(4) Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah.²³⁷

c. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

UU No. 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti dari UU No.22 Tahun 1999, yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.²³⁸ Pembagian wilayah Indonesia adalah atas daerah Provinsi, Kabupaten dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²³⁹

i. Pembentukan Peraturan Daerah

²³⁷ Ibid

²³⁸ Lihat dalam pertimbangan UU Nomor. 32 Tahun 2004 pada huruf c

²³⁹ Lihat dalam UU Nomor. 32 Tahun 2004 Pasal 1

Pelaksanaan pembentukan peraturan daerah di lakukan oleh DPRD, yang melalui tahap persiapan, pembahasan serta pengundangan dan penyebarluasan. Pembentukan peraturan daerah ini terbentuk setelah mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Ketentuan pembentukan peraturan daerah terinci sebagai berikut:

Pasal 136

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.²⁴⁰

Pasal 137

²⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 136

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.²⁴¹

Pasal 138

(1) Materi muatan Perda mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. keterliban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.²⁴²

²⁴¹ *Ibid.*, Pasal 137

²⁴² *Ibid.*, Pasal 138

ii. Pengawasan Peraturan Daerah

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajaka daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- b. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termuat di atas, 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 yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.²⁴³

Pengawasan di dalam UU No. 32 Tahun 2004

dirinci sebagai berikut:

²⁴³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 112-113.

1) Pengawasan Preventif dan Refresif Terhadap Raperda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri

Pasal 185

- (1) 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.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam

Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.²⁴⁴

2) Pengawasan Gubernur Terhadap Raperda Kabupaten

Pasal 186

- (1) 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.
- (2) 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

²⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 185

Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

- (5) 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 dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
- (6) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.²⁴⁵

Pasal 187

- (1) Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, 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.
- (2) Rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.
- (3) Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan peraturan kepala daerah

²⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 186

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.

- (4) Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala daerah menetapkan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud menjadi peraturan kepala daerah.²⁴⁶

Pasal 188

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 dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, dan²⁴⁷

Pasal 189

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 dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.²⁴⁸

3) Pembatalan Perda Melalui Peraturan Presiden

Bentuk pembatalan yang berlaku di dalam UU No.32 Tahun 2004 ini harus dengan

²⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 187

²⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 188

²⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 189

Peraturan Presiden, karena apabila pemerintah tidak mengeluarkan peraturan presiden untuk membatalkan perda maka perda tersebut dinyatakan tetap berlaku, Pasal 145 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.²⁴⁹

4) Pengajuan Keberatan Pembatalan Perda Kepada Mahkamah Agung

²⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 145

Di dalam Pasal 145 ayat (5) dan (6) dikatakan bahwa Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Jikalau keberatan sebagaimana dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

a. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Qanun Berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

i. Pengertian

Dijelaskan di dalam Pasal 1, Angka 21 bahwa Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Sementara di angka 22 pada pasal yang sama disebutkan bahwa Qanun

kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

ii. Pembentukan Qanun

Dijelaskan di dalam Pasal 232 ayat (1) bahwa Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA. Kemudian pada ayat (2) di sebutkan bahwa Qanun kabupaten/kota disahkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK. Ketentuan Qanun dirinci sebagai berikut:

Pasal 233

- (1) Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan.
- (2) Qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 232 berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah Aceh atau Lembaran Daerah kabupaten/kota.²⁵⁰

²⁵⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Pasal 233

Pasal 234

- (1) Dalam hal rancangan qanun yang telah disetujui bersama oleh DPRA dan Gubernur atau DPRK dan bupati/walikota tidak disahkan oleh Gubernur atau bupati/walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan qanun disetujui, rancangan qanun tersebut sah menjadi qanun dan wajib diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Aceh atau Lembaran Daerah kabupaten/kota.
- (2) Dalam hal sahnya rancangan qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), rumusan kalimat pengesahan berbunyi "Qanun ini dinyatakan sah".
- (3) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), beserta tanggal jatuh sahnya, harus dibubuhkan dalam halaman terakhir qanun sebelum pengundangan naskah qanun dalam Lembaran Daerah Aceh atau Lembaran Daerah kabupaten/kota.²⁵¹

Pasal 236

Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.²⁵²

²⁵¹ *Ibid.*, Pasal 234

²⁵² *Ibid.*, Pasal 236

Pasal 237

(1) Materi muatan qanun mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. keanekaragaman;
- f. keadilan;
- h. nondiskriminasi;
- i. kebersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- j. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- k. keseimbangan, keserasian, kesetaraan, dan keselarasan.

(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), qanun dapat memuat asas lain sesuai dengan materi muatan qanun yang bersangkutan.²⁵³

iii. Pengawasan Terhadap Qanun

Dalam hal Pengawasan untuk urusan pemerintahan, dijelaskan pada Pasal 11 ayat (1) bahwa "Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota." Kemudian untuk menyelenggarakan pengawasan tersebut pemerintah dapat melaksanakan sendiri; dan atau melimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah untuk

²⁵³ *Ibid.*, Pasal 237

melaksanakan pengawasan terhadap kabupaten/kota.

Bila mencermati dari pengawasan urusan pemerintahan di atas menjelaskan bahwa pengawasan terhadap Qanun oleh pemerintah lebih memberikan kebebasan untuk berprakarsa. Di bawah ini adalah Pasal yang berkaitan dengan pengawasan, yakni:

Pasal 235

- (1) Pengawasan Pemerintah terhadap qanun dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan:
 - a. kepentingan umum;
 - b. antaranun; dan
 - c. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam Undang-Undang ini.
- (3) Qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung
- (5) Sebelum disetujui bersama antara Gubernur dan DPRA, serta bupati/walikota dan DPRK, Pemerintah mengevaluasi rancangan qanun tentang APBA dan Gubernur mengevaluasi rancangan APBK.
- (6) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat

mengikat Gubernur dan
bupati/walikota untuk
dilaksanakan.²⁵⁴

Pasal 249

Pembinaan dan pengawasan
penyelenggaraan Pemerintahan Aceh
dan pemerintah kabupaten/kota
dilaksanakan oleh Pemerintah sesuai
dengan ketentuan peraturan
perundang-undangan.²⁵⁵

Pasal 250

(1) Gubernur menyelesaikan
perselisihan jika terjadi
perselisihan dalam
penyelenggaraan fungsi
pemerintahan antar kabupaten/kota
dalam Provinsi Aceh.

(2) Menteri Dalam Negeri
menyelesaikan perselisihan jika
terjadi perselisihan
antarprovinsi, antara provinsi
dan kabupaten/kota di
wilayahnya, serta antara
provinsi dan kabupaten/kota di
luar wilayahnya.

(3) Keputusan penyelesaian
perselisihan sebagaimana
dimaksud pada ayat (1) dan ayat
(2) bersifat final dan
mengikat.²⁵⁶

iv. Pengujian Qonun Oleh Mahkamah Agung

Apabila didalam UU No.32 di atas di
sebutkan keperluan atas kehadiran Mahkamah
Agung terjadi apabila adanya upaya
keberatan Kepala Daerah atas pembatalan

²⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 235

²⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 249

²⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 250

perda oleh pemerintah, berbeda dengan Qanun yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan Qanun yang mengatur tentang pelaksanaan syari'at Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung

d. Pengaturan Mengenai Pembentukan dan Pengawasan Perdasus Pada UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

i. Pengertian

Berdasarkan Pasal 1 dalam huruf i di sebutkan Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang ini.

Sementara pengertian mengenai Peraturan Daerah Provinsi berdasarkan huruf j pada Pasal yang sama, yang selanjutnya disebut Perdasi, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

ii. Pembentukan Perdasus

Mengenai pembentukan Perdasus dapat diketahui berdasarkan ketentuan-ketentuan Pasal dibawah berikut:

Pasal 29

- (1) Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP.
- (2) Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama Gubernur.
- (3) Tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasi.
- (4) Tata cara pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁵⁷

Pasal 30

- (1) Pelaksanaan Perdasus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
- (2) Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perdasus, dan Perdasi.²⁵⁸

Pasal 31

- (1) Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur, diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Provinsi.
- (2) Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur mempunyai kekuatan hukum

²⁵⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135.

²⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 30

dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah Provinsi.

- (3) Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib disosialisasikan oleh Pemerintah Provinsi.²⁵⁹

iii. Pengawasan Terhadap Perda Otonomi Khusus Papua.

Pengawasan pemerintah terhadap perda otonomi khusus Papua, baik itu perdasus dan Perdasi dilakukan secara refresif, namun di dalam UU ini sama sekali tidak tertera adanya pengajuan keberatan kepala daerah kepada Mahkamah Agung, apabila terjadinya pembatalan perdasus atau perdasi oleh pemerintah, ini dapat dilihat dari uraian Pasal-Pasal berikut:

Pasal 67

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, transparan, dan bertanggungjawab, dilakukan pengawasan hukum, pengawasan politik, dan pengawasan sosial.
- (2) Pelaksanaan pengawasan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perdasus.²⁶⁰

Pasal 68

²⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 31

²⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 67

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan, dan supervisi.
- (2) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur.
- (3) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pemerintah dapat melimpahkan wewenang kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota.²⁶¹

B. Perihal Peraturan Daerah Di Dalam Perundang-Undangan.

Di dalam undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pengertian mengenai peraturan daerah di ketentuan umum Pasal 1 ayat (7) disebutkan bahwa "peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah". Pengertian peraturan daerah itu mirip dengan pengertian undang-undang Pasal 1 ayat (3), dikatakan bahwa undang-undang adalah peraturan

²⁶¹ *Ibid.*, Pasal 68

perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Perkataan mirip ini dengan penekanan bahwa kedua peraturan perundang-undangan itu dibentuk oleh dua lembaga dengan persetujuan bersama.

Di dalam ilmu perundang-undangan pengertian mengenai undang-undang dikenal melalui buku I. C. van der Viles yang berjudul *het wetbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*. Di dalam bukunya I. C. van der Viles membagi asas-asas dalam pembentukannya peraturan perundang-undangan kedalam asas-asas yang formal dan yang materil. Dari situlah kemudian muncul pengertian undang-undang berdasarkan perspektif kategori, yaitu dalam pengertian formil dan dalam pengertian materil.

Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas *consensus* (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas materil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Asas terminologi dan sitematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas dapat dikenal (*beginsel van de kenbaar heid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rectgelijkheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)²⁶²

Dari uraian di atas kiranya peraturan daerahpun dalam pelaksanaannya secara kategoris dapat juga terbagi baik secara materil dan formil.

Menurut Jimly Asshiddiqie peraturan daerah dapat juga dikatakan sebagai undang-undang yang bersifat local, ini terdapat di dalam buku Jimly Asshiddiqie yang berjudul "perihal undang-undang". Perkataan undang-undang bersifat lokal ini atas pengaruh pemikiran Mian Khurshid²⁶³. Mian Khurshid di dalam buku "perihal undang-undang" Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa undang-undang

²⁶² Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan teknik pembentukannya)*, Buku 2, Dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid. S. Attamimi, S.H., (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 227-228.

²⁶³ Mian Khurshid A. Nasim adalah seorang advokat senior Republik Islam Pakistan yang susunan negaranya berbentuk negara kesatuan yang berbeda dari India yang berbentuk federal.

(*statute*) itu sendiri dapat dibedakan dalam lima kelompok, yaitu:

- (i) undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*);
- (ii) undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, locale wet*)²⁶⁴;
- (iii) undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) ataupun undang-undang yang bersifat individual (*individual statute*);
- (iv) undang-undang yang bersifat publik (*public statute*);
- (v) undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*).

1. Riwayat Kedudukan Perda Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

a. TAP MPRS No XX/MPRS/1966

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasar Ketetapan MPRS XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR GR mengenai sumber tertib hukum Negara Reublik Indonesia ditetapkan Hirarki Peraturan UU menurut UUD 1945 sebagai berikut:

- (1) Undang-undang Dasar 1945
- (2) Ketetapan MPR

²⁶⁴ Dalam tulisannya ini Mian Khurshid menggunakan istilah "*local statute*", karena di Pakistan istilah "*local statute*" ataupun "*provincial law*" ini memang biasa dipakai untuk menyebut produk hukum peraturan daerah provinsi (*a law made by or under the authority of the Provincial Assembly*).

- (3) Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Keputusan Presiden

Serta Peraturan pelaksana lainnya, seperti:

- (1) Peraturan Menteri
- (2) Instruksi Menteri
- (3) Keputusan Menteri
- (4) Keputusan Dirjan
- (5) Peraturan Daerah Tingkat I
- (6) Keputusan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I
- (7) Peraturan Daerah Tingkat II
- (8) Keputusan Bupati/Walikota Madya/Kepala Daerah tingkat II, dan lain-lain²⁶⁵

Ketetapan MPR merupakan suatu instrument hukum yang tumbuh dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Ketetapan MPR dijadikan salah satu sumber hukum yang tumbuh di dalam kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan.

Keberadaan terhadap TAP MPR ini memiliki 2 (dua) pendapat, pertama TAP MPR di mungkinkan dalam praktek ketatanegaraan yang belum berjalan seimbang. Kedua, TAP MPR adalah menurut kalangan tertentu di anggap

²⁶⁵ Hendro Nurtjahjo, (ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 182.

inkonstitusional, karena tidak di atur oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Tap MPR No. XX/MPR/1966 ini hanya mengatur peraturan perundang-undangan ditingkat pusat, keberadaan peraturan daerah sama sekali tidak disinggung. Akhirnya Tap MPR No. XX/MPR/1966 yang mengatur tata urutan perundang-undangan disulkan untuk dilakukan penyempurnaan.

Penyempurnaan itu paling tidak menurut Bagir Nanan di dalam rapat ke-31 panitia ad-hoc II badan Pekerja MPR, (mengenai "diskusi pendalaman materi sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI dengan para pakar"), mengusulkan ada empat hal yang perlu diatur dalam Tap MPRS XX itu.

"Pertama, kita perlu memberikan uraian atau pengertian uraian mengenai apa yang sebetulnya kita maksud peraturan perundang-undangan itu. Itu sebaiknya kita beri pengertian. Kemudian yang kedua, memberikan juga makna atau pengertian-pengertian pada setiap jenis macam peraturan perundang-undangan itu misalnya apa yang kita maksud dengan UUD, apa yang kita maksud dengan ketetapan MPR dan sebagainya. Yang ketiga, kita menertibkan penamaan setiap peraturan

perundang-undangan itu. Yang keempat, hubungan peraturan perundang-undangan itu dengan kaidah-kaidah hukumnya dan yang kelima konseskuensi hukum dari kalau kita bicara mengenai tata tertib perundang-undangan itu atau urutan peraturan perundang-undangan itu"²⁶⁶

Mengenai peraturan daerah dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak dimasukkan Peraturan Daerah sebagai Peraturan Perundang-undangan, padahal Peraturan Daerah adalah juga termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja.²⁶⁷

Menurut Bagir, sebagaimana diatur dalam berbagai Undang-Undang (UU) No. 1 Tahun 1945, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974), bahwa daerah otonom (mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, diberi wewenang untuk membuat Peraturan Daerah. baik dari bentuk (dibuat oleh Kepala daerah dengan persetujuan DPRD), maupun isi, Peraturan daerah adalah hukum perundang-undang. Karena

²⁶⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Panitia AD HOC II (Sidang Tahunan 2000)*, Buku Kedua, Jilid 6B, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000), Hal . 111.

²⁶⁷ Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Op. Cit, hal. 80.

itu seharusnya dicantumkan dalam Tap. No. XX/MPRS/1966.²⁶⁸

b. TAP MPR No III/MPR/2000

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasar ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Pasal 2, yakni sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.²⁶⁹

Di dalam penyempurnaan Tap MPR No XX/MPR/1966 tentang urutan peraturan perundang-undangan menjadi TAP MPR No III/MPR/2000 tertera adanya peraturan daerah di dalam hirarki peraturan perundang-undangan, ini tentunya di tujukan untuk

²⁶⁸ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 24-25.

²⁶⁹ Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 Tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, Pasal 2.

memberikan fleksibilitas terhadap kepentingan daerah dengan aturan-aturan yang lebih tinggi.

Hal ini dimaksudkan karena suatu daerah dengan daerah lainnya berbeda-beda dalam kultur budaya, adat istiadat potensi daerah, dan lain sebagainya. Sehingga dengan dimasukkannya peraturan daerah dalam urutan hirarki peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka menghargai pluralitas dan otonomi daerah.

Di dalam Pasal 7 Tap MPR No.III/MPR/2000, peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan:

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan bupati/walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh

peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.²⁷⁰

c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

TAP MPR No.III/MPR/2000 mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan kemudian ternyata memberikan persoalan baru yaitu ditematkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) di bawah undang-undang, kemudian Tap MPR ini digantikan dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka memajukan pembangunan hukum nasional.

Tata urutan peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.²⁷¹

²⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 7

²⁷¹ Undang-Undang Dasar No 10 Tahun 2004, *Loc. Cit.*

Di dalam UU No. 10 Tahun 2004 ini terlihat Perpu Kembali kepada urutan semula, namun keberadaan Peraturan atau Keputusan Menteri terlihat tidak termasuk di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Mengenai ketidakberadaan Peraturan Menteri Di dalam Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini sempat memicu perdebatan, karena usulan mengenai keberadaan Peraturan Menteri di atas Peraturan Daerah di tolak secara mayoritas Anggota Komisi II DPR RI, yang itu tergambar sebagai berikut:

"usulan tersebut kemudian dimentahkan oleh mayoritas anggota Komisi II. Anggota Komisi II dari Fraksi Partai Golkar, Agun Gunanjar Sudarsa, berargumen bahwa Permen tidak berada di dalam hierarki, karena substansinya lebih kepada kebijakan dan bukan pengaturan. Ia juga berpendapat bahwa lingkup pengaturan Kepmen lebih bersifat sektoral".²⁷²

²⁷² "Catatan Seputar Tersungkurnya Peraturan Menteri di Kaki Perda:"<http://hukumonline.com/detail.asp?id=10601&cl=Fokus>, Tanggal 27 Juni 2004.

"Di sisi lain, Agun memandang bahwa sudah sewajarnya bila kedudukan Perda lebih tinggi daripada Permen dalam hirarki, karena pembentukan Perda melibatkan rakyat. Di luar itu, lingkup pengaturan Perda, dinilai Agun, lebih menjangkau masyarakat luas. Dikatakan Agun, jika pemerintah ingin membuat Permen yang lingkup pengaturannya lebih luas, maka status Permen itu harus ditingkatkan menjadi Keputusan Presiden atau Peraturan Pemerintah. "Kalaupun terjadi benturan antara Permen dan Perda, tidak melulu harus diuji lewat hierarkinya, tapi bisa lewat pengujian substansinya di Mahkamah Agung."²⁷³

Berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut menjelaskan bahwa kehadiran peraturan daerah dengan tidak dapat dipungkirinya bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari wilayah-wilayah atau daerah-daerah memiliki karekteristik yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu perlakuan khusus untuk dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kepentingan daerah tersebut sebagai penjabaran Undang-Undang merupakan keperluan mendasar untuk meningkatkan potensi dan prakarsa daerah.

²⁷³ Ibid.

Perumusan peraturan daerah ditujukan dalam upaya memberikan kepastian ketertiban umum untuk mendorong tumbuhnya kreatifitas dan inovatif pemerintah daerah itu sendiri.

2. Jenis Peraturan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945

a. Berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Perda di tujukan untuk seluruh daerah terkecuali, Pemerintahan Aceh dan Provinsi Papua.

b. Berdasar UU No. 11 tahun 2006

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.

Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh.

c. Berdasar UU No. 21 Tahun 2001

Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang ini

Peraturan Daerah Provinsi, yang selanjutnya disebut Perdasi, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan

3. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah.

a. Perda di dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Kewenangan pembentukan Peraturan daerah di dasari dari bunyi Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Perubahan Ke II yang menyatakan bahwa:

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁷⁴

Pembentukan peraturan daerah ini juga terkait dengan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan

²⁷⁴ Lihat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6), *Loc. Cit.*

Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan:

- (7) Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.²⁷⁵

Kemudian juga berkenaan dalam Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa :

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.²⁷⁶

b. Qanun Berdasarkan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Dalam pembentukan qanun pemerintah aceh di dalam pertimbangannya menyatakan bahwa dalam rangka tertib penyelenggaraan Pemerintahan Aceh yang lebih baik maka diperlukan qanun yang merupakan peraturan daerah yang khas dan dalam hal tertentu

²⁷⁵ Lihat pula Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), *Loc. Cit.*

²⁷⁶ Lihat juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 136 ayat (1), *Loc. Cit.*

berbeda dengan peraturan daerah pada umumnya. Pembentukan Qanun ini didasarkan pada pertimbangan dan ketentuan mengingat berikut:

Menimbang

- a. bahwa dalam rangka tertib penyelenggaraan Pemerintahan Aceh yang lebih baik maka diperlukan qanun yang merupakan peraturan daerah yang khas dan dalam hal tertentu berbeda dengan peraturan daerah pada umumnya;
- b. bahwa pembentukan qanun sebagai instrumen yuridis untuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan perundang-undangan lain serta pelaksanaan otonomi daerah, akan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh tata cara pembentukan, metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk qanun;
- c. bahwa dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis untuk pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi Aceh yang bersifat khusus, maka Pemerintahan Aceh berkewajiban melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan qanun; dan
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b dan huruf c perlu membentuk Qanun Aceh tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.²⁷⁷

²⁷⁷ Republik Indonesia, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 Tentang *Tata Cara Pembentukan Qanun*, Lembaran Daeran Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 03.

Mengingat

1. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan peraturan pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1103);
2. Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893);
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437), sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik - Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara. Nomor 4548);
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633);²⁷⁸

²⁷⁸ Ibid.

c. Perda Otonomi Khusus Papua di dalam UU No. 21 Tahun 2001.

Di dalam penjelasan Undang-undang nomor 21 Tahun 2001 dikatakan bahwa Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri.

Di dalam pertimbangan hukumnya sekiranya dasar hukum pembentukan perdusus adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 2 ayat (1)
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- d) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);²⁷⁹

²⁷⁹ Lihat UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, *Loc. Cit.*

4. Materi Muatan Peraturan Daerah Berdasar UU No. 10 Tahun 2004.

Di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 pada Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- j. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau.
- k. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Namun selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut, pada ayat (2) nya Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Lingkup peraturan daerah itu meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa/peraturan yang setingkat. Dari itu materi muatan

peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸⁰ dan memuat juga materi muatan mengenai ketentuan pidana.²⁸¹

Sedangkan materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸²

5. Prakarsa Pembentukan Peraturan daerah Dalam UU No.32 Tahun 2004 Berdasar PP No 25 Tahun 2004.

a. Tahap Persiapan

Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang

²⁸⁰ Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 12, *loc. cit.*

²⁸¹ *Ibid.*, Pasal 14

²⁸² *Ibid.*, Pasal 13

disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

b. Pembahasan

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan:

a. pembicaraan tingkat pertama, meliputi:

1) penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah;

2) penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Per-abahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

b. pembicaraan tingkat kedua, meliputi
1) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah

a) pandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah;

b) jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum Fraksi-fraksi.

- 2) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD
 - a) pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD;
 - b) jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- c. pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk;
- d. pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
 - 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan
 - a) laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
 - b) pendapat akhir Fraksi;
 - c) pengambilan keputusan.
 - 2) penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.²⁸³

c. Penetapan dan Pengundangan

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian raperda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda

²⁸³ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 91, Pasal 97.

ditetapkan oleh Kepala Daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal ranperda tidak ditetapkan dalam waktu rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.





BAB IV

Pergeseran Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Daerah

A. Pergeseran Pembentukan Peraturan Daerah: Dari Produk Regulatif Menjadi Legislatif

1. Bergesernya Kedudukan DPRD dari Pemerintah Daerah: Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

Pergeseran kewenangan dalam pembentukan undang-undang di tingkat pusat ternyata turut pula mempengaruhi kewenangan pembentukan peraturan daerah. Sekiranya, sebelum terjadinya Perubahan UUD Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan pembentukan undang-undang menurut

Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*".

Namun setelah Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kewenangan tersebut tidak lagi berada ditangan Presiden, pada ayat 5 ayat (1) setelah perubahan pertama, menyatakan bahwa "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Memahami dari Pasal 5 ayat (1) tersebut sekiranya menjelaskan bahwa Presiden hanya memunyai hak mengajukan RUU dan tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-undang.

Uraian tersebut ditegaskan melalui Pasal 20 ayat (1) bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Dengan ini pula nuansa produk berupa undang-undang tersebut dikatakan sebagai produk hukum legislatif.

Produk legislatif adalah produk hukum yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai legislator ataupun co-legislator. Dalam sistem

hukum Indonesia dewasa ini, pada tingkat nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislator utama atau legislative utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat.²⁸⁴

Pergeseran pembentukan undang-undang di tingkat pusat mempengaruhi pembentukan Peraturan di daerah, yakni dalam pembentukan peraturan daerah, pergeseran tersebut paling tidak dengan mengamati penerapan tiga (3) Undang-undang mengenai Pemerintahan daerah yang pernah berlaku efektif secara lama dan yang menuju perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni: *Pertama*, pembentukan Peraturan Daerah di dalam UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Sebelum mengungkapkan siapa pembentuk peraturan daerah di undang-undang ini perlu kiranya diketahui bahwa terdapatnya dualisme dalam pemerintah daerah di masa itu, ini ditegaskan melalui Pasal 13 ayat (1) yang menjelaskan bahwa "*Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Dari situ

²⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 30.

dapat dimengerti bahwa tidak ada pemisahan kelembagaan di Pemerintah Daerah karena baik DPRD dan Kepala Daerah disebutkan sebagai pemerintah daerah.

Dalam hal pembentukan peraturan daerah dinyatakan tepatnya pada Pasal 38 bahwa "*Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah*". Pasal ini memiliki maksud bahwa fungsi pembentukan peraturan daerah sekiranya berada di tangan Kepala daerah, kemudian untuk memperkuat penjelasan tersebut dapat pula kemudian mengamati Pasal 29 ayat (1) UU No 5 tahun 1974, dalam hal "*untuk dapat melaksanakan fungsinya*", sama sekali tidak disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak legislasi. Pernyataan ini dikemukakan karena tidak ditemukan adanya pasal yang menyatakan yang lembaga mana yang memiliki fungsi legislasi.

Kedua, pembentukan peraturan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Apabila di dalam UU No.5 Tahun 1974 disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah

dan DPRD. Hal ini bertolak belakang dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan Kepala daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah.²⁸⁵ Kemudian di kokohkan melalui Pasal 14 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa "Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah". Melalui pasal tersebut telah terjadi pemisahan, yang tadinya kedua lembaga daerah tersebut menyatu dalam pemerintah daerah kemudian terpisah.

Dalam hal pembentukan peraturan daerah perlu kiranya melihat Pasal 18 ayat (1) huruf d, dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang: "*bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah*". Namun perlu juga melihat lebih jauh kedudukan DPRD melalui Pasal 15 UU No. 22 Tahun 1999, dijelaskan bahwa "*Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan Undang-undang*".

²⁸⁵ Lihat UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1. *Loc.Cit*

Berkaitan dengan Pasal 15 UU No. 22 Tahun 1999, di dalam UU No.04 Tahun 1999 Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD pada Pasal 34 ayat (1) dan (2), disebutkan bahwa:

- (1) DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
 - d. bersama dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota membentuk peraturan daerah;²⁸⁶

Ketentuan Pasal 34 pada ayat (1) dan (2) huruf d di atas kiranya meniru dari Pasal 33 UU No 4 Tahun 1999 tersebut, yakni:

- (1) DPR, sebagai lembaga tinggi negara, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2) DPR mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. bersama-sama dengan Presiden membentuk undang undang;²⁸⁷

Bercermin dari uraian di atas, walaupun telah di pisahkan kedudukan DPRD sebagai Pemerintah Daerah yang kemudian di sebutkan sebagai Badan Legislatif Daerah, namun tidak

²⁸⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang *Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24.

²⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 33 ayat (1) dan (2) huruf a

disebutkan adanya penegasan fungsi legislasi yang diberikan langsung kepada DPRD.

Uraian di atas kiranya masih melihat kedudukan Presiden yang masih memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, karena UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di disahkan di Jakarta pada tanggal 7 Mei 1999²⁸⁸, dan UU No. 04 Tahun 1999 Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR di disahkan di Jakarta pada tanggal 1 Februari 1999²⁸⁹ sementara Perubahan Pertama yang berkaitan dengan pergeseran Pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yaitu Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Oktober 1999.²⁹⁰

Ketiga, pembentukan peraturan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana UU No. 22 Tahun 1999 bahwa kedudukan DPRD bukan sebagai pemerintah daerah. Di Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ini, tidak ada lagi penyebutan DPRD

²⁸⁸ Lihat UU No. 22 Tahun 1999, *Loc. Cit*

²⁸⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999

²⁹⁰ Lihat Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Loc. Cit*

sebagai Badan Legislatif Daerah. Namun, walaupun begitu DPRD dan Kepala daerah masih mengambil pemikiran UU No. 22 Tahun 1999 yaitu menekankan bahwa DPRD dan Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah di dalam UU No.32 Tahun 2004 ini, menekankan langsung fungsi legislasi kepada DPRD, seperti yang tertera dalam Pasal 41 bahwa "*DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan*".

Kemudian penegasan mengenai fungsi legislasi tersebut di tegaskan dalam Pasal 42 ayat (1) pada huruf a yang menyatakan "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama*". Sedangkan pada menegaskan kedudukan kepala daerah dalam pembentukan peraturan daerah, Pasal 25 pada huruf b menyatakan Bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: *mengajukan rancangan Perda*".

Bila mengamati lebih jauh berdasarkan UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU ini menegaskan

bahwa DPRD memegang fungsi legislasi yang berarti kewenangan pembentuk Peraturan Daerah dimiliki oleh DPRD, ini dapat dilihat melalui Pasal 61 dan 62 ayat (1) huruf a sebagai berikut:

Pasal 61 DPRD Provinsi mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.²⁹¹

Pasal 62 ayat (1) huruf a, DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.²⁹²

Dengan mencermati dengan cara yang sama seperti uraian diatas sebelumnya, maka ada kesamaan antara Pasal 61 dan 62 ayat (1) huruf a dengan Pasal 25 dan Pasal 26, sebagai berikut:

Pasal 25 DPR mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.²⁹³

Pasal 26 ayat (1) huruf a, bahwa "DPR mempunyai tugas dan wewenang":

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama²⁹⁴

²⁹¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang *Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Pasal 61.

²⁹² *Ibid.*, Pasal 61

²⁹³ *Ibid.*, Pasal 25

²⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 26

Sebagai penutup untuk kewenangan pembentukan Peraturan Daerah perlu pula melihat PP No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 95 ayat (1) dan (2) yang menegaskan bahwa :

- (1) DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah.²⁹⁵

Berdasar itulah kedudukan DPRD, baik di provinsi maupun di kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan *legislative* di daerah. Disamping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum.

2. Makna Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah Dalam Membentuk Peraturan Daerah

Penyebutan mengenai persetujuan bersama dalam pembentukan peraturan daerah paling tidak dapat ditemukan setelah adanya perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkhusus

²⁹⁵ lihat PP No.25 Tahun 2004 Pasal 95 ayat (1) dan (2), *Loc. Cit.*

dalam pembentukan undang-undang, ini dapat dilihat melalui Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama."

Rupa-rupanya bentuk persetujuan bersama tersebut tidak hanya tertera dalam UUD perubahan Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi oleh pembuat undang-undang juga dimasukkan dalam dua (2) undang-undang, yaitu, pertama, UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan pada Pasal 1 ayat (1), menyatakan bahwa "*Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah*". Kedua, UU No.32 Tahun 2004 Pasal 136 ayat 1, mengatakan bahwa "*Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*"

Mungkin pembuat undang-undang menyadari bahwa baik DPRD maupun Kepala Daerah adalah

lembaga yang pengisian jabatannya sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, sehingga perlu bersama-sama pula terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Pembentukan secara bersama-sama inilah yang menurut Jimly sebagai produk legislatif bukan sebagai regulatif, oleh karena kewenangan pembentukan juga telah dimiliki DPR kemudian dikerjakan di kediaman legislatif, hal ini serupa dengan pembentukan Peraturan Daerah, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk *legislative* ditingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk *regulative* atau *executive acts*.²⁹⁶

Sekaligus perlu ditekankan sekali lagi bahwa 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 sistim perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung

²⁹⁶ Jimly, *Hukum Acara..Op.Cit.*, hal.34.

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 sistim demokrasi, baik di tingkat lokal ataupun di tingkat nasional.²⁹⁷

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan DPRD dan Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan Daerah. konsep tersebut kelihatannya mengacu kepada model yang diterapkan didalam Undang-undang tersebut, yaitu; Model efisiensi structural dan model demokrasi lokal.

Secara efisiensi sebagai tujuan desentralisasi membawa konsekuensi penempatan kepala daerah pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sementara demokrasi sebagai tujuan desentralisasi membawa konsekuensi penempatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²⁹⁸

²⁹⁷ Jimly, *Perihal Undang-Undang, Op. Cit.*, hal. 103.

²⁹⁸ Benyamin Hoessein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi Ke demokrasi?", Pidato Pengukuhan di

Perpaduan model ini dapat menjelaskan bahwa kedua merupakan lembaga yang sederajat. Walaupun diketahui hanya cabang kekuasaan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada Daerah, namun bukan berarti menekankan bahwa format dan status DPRD merupakan bagian dari lembaga pemerintah daerah, karena ini terkait dengan keberadaan DPRD dan kepala daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum dan pilkada. Sehingga tidak bisa menjadikan DPRD sebagai bagian dari birokrasi pemerintah daerah.

3. Pengisian Jabatan DPRD dan Kepala Daerah Berdasarkan Pemilihan Langsung.

Hubungan antara rakyat dan kekuasaan Negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) di mana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori

Ucapkan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu administrasi Negara Pada Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, di Jakarta Pada Tanggal 18 november 1995, hal. 13

demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).²⁹⁹

Di banyak negara modern, pengisian jabatan keanggotaan lembaga perwakilan ini, biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilihan Umum yang diikuti oleh partai-partai politik yang menghimpun dan mengorganisasikan rakyat yang berdaulat itu. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman modern ini tidak dapat di lepaskan dari soal pemilihan umum dan partai politik.³⁰⁰

Di Negara-negara yang menganut faham demokrasi, gagasan-gagasan mengenai partisipasi rakyat adalah bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum.³⁰¹

Di Indonesia pemilu lazimnya dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Hal ini ditegaskan berulang-ulang dalam TAP No.VIII/MPR/1973, TAP No.VII/MPR/1978, TAP

²⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia* (Jakarta: PT. Ichtiar Van Hoeve, 1994), hal. 70.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Abdul Bari Azed & Makmur Amir, *Pemilu & dan Partai Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005), hal. 20.

No.IV/MPR/1983 dan TAP No.III/MPR/1988. Dalam Pasal 1 TAP No.VIII/MPR/1973 dinyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara RI.³⁰²

Setelah reformasi pemilu tetap dikaitkan dengan fungsi pelaksana kedaulatan rakyat, ini tercermin melalui Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1999³⁰³, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003³⁰⁴, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003³⁰⁵, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.³⁰⁶

³⁰² Jimly, *op.cit.*, hal. 84.

³⁰³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1999 Tentang *Pemilihan Umum*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, di dalam pertimbangan huruuf b dikatakan bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, kemudian pada Pasal 1 ayat (1) Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

³⁰⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37. Pertimbangan huruf a mengatakan bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. kemudian di dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa, Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁰⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93. Didalam Pertimbangan huruf a di sebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Kemudia di dalam Pasal 1 Angka 1 disebutkan

Berkaca dari penjelasan diatas maka di saat ini penekanan terhadap pelaksanaan demokrasi lokal tidak dapat dielakkan lagi. Demokrasi ini dimulai dari keinginan rakyat untuk berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin, pelaksanaan pemilihan baik perwakilan rakyat daerah dan pemimpin daerah ini dijamin melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan tersebut berdasarkan Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".³⁰⁷ Penggunaan Pasal 1 ayat (2)

bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

³⁰⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51. di dalam pertimbangan huruf a disebutkan bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. begitu juga dengan bunyi Pasal 1 angka 1, bahwa Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁰⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat* (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hal. 44. lihat pula Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat,*

ini berkaitan antara kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya melalui pemilu yang di lekatkan pada Pasal 22E Ayat (2) menyatakan bahwa:

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah³⁰⁸

Untuk pemilihan kepala Daerah secara konstitusional di jamin melalui Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 perubahan kedua yang berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis." Frasa dipilih "secara demokratis" kemudian ditafsirkan sebagai pemilihan langsung oleh

(Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005), hal.4. Perkembangan ajaran kedaulatan rakyat berangkat pada masa Revolusi Amerika dan Perancis, ajaran ini berdasarkan adalah perjanjian masyarakat (social contract) dan legitimasi pembentukan Negara. Ajaran ini walaupun bervariasi, namun tetap bersandar pada penentuan keinginan manusia yang individual, baik liberal, atau atas dasar perwakilan, maupun lain-lainnya. Lihat juga Mohammad Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka*, Kumpulan Karangan Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 103. Hatta berpendapat bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada padapucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pad tiap tempat (daerah). Tiap-tiap golongan atau bagian rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan Zelfbestuur (menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Hal ini menjadi penting karena keperluan tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.

³⁰⁸ Lihat UUD Perubahan Ke Tiga Negara Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E ayat (1), *Loc.Cit.*

rakyat. Dari situ kemudian berubahlah bentuk pemilihan kepala daerah dari yang sebelumnya dipilih oleh lembaga perwakilan daerah (demokrasi tidak langsung) menjadi pemilihan langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya sangat dikecam oleh Moh. Hatta. Pada saat Panitia Permusyawaratan (yang terdiri atas Arudji Kartawinata, K.H.Masykur, Mr. Hardi, Djaja Rachmat dan P. Pardede) menemui Moh. Hatta pada tanggal 27 November 1956 agar Moh. Hatta mengurungkan niatnya untuk mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden, Moh. Hatta mengatakan kepada panitia bahwa kepala daerah supaya tetap dipilih oleh DPRD dan diangkat oleh Pemerintah seperti diatur dalam UU No. 22 tahun 1948. Cara demikian untuk mempertemukan kepentingan pemerintah dan kepentingan daerah otonom. Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dikhawatirkan akan menimbulkan republik-republik kecil yang berakibat terjadinya disintegrasi.³⁰⁹

³⁰⁹ Soetandyo, *Op. Cit.*, hal. 210. lihat tulisan Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", Di dalam Kumpulan Tulisan Pasang surut Otonomi Daerah Sketa Perjalanan 100 Tahun.

Walaupun pemilihan kepala daerah secara langsung dikecam oleh Moh. Hatta, namun kemudian, cara ini dalam memilih kepala daerah masih menjadi bentuk demokrasi lokal yang memerlukan dukungan serta perbaikan. Karena dalam kenyataannya di Indonesia sepanjang perjalanan Orde Baru, rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), dimana nilai-nilai kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja.

Kedudukan rakyat yang lemah tersebut menyebabkan *bargaining powernya* terhadap pemerintah sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya dalam proses pemerintahan.³¹⁰

Dari situlah berangkat bahwa kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*). Sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melakukan *social control* terhadap jalannya pemerintahan.³¹¹

³¹⁰ Sarundajang., *loc. cit*

³¹¹ *Ibid.*, hal 143

Sementara untuk pembentukan peraturan daerah tidak dapat di tolak lagi bahwa peraturan daerah memiliki kedudukan yang kuat, karena di bentuk oleh lembaga yang pengisian jabatannya berdasarkan demokrasi langsung yaitu melalui pemilihan secara langsung tidak perwakilan, kemudian yang menjadi bahan pertimbangan penting adalah mencermati kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota yang sama-sama sebagai pejabat negara menurut Pasal 28 huruf g UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa:

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³¹²

Demikian pula kedudukan DPRD sebagai pejabat negara menurut Pasal 54 ayat (1) huruf a UU No. 32 Tahun 2004 bahwa "Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya".

³¹² Lihat UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 28 huruf g, *Loc. Cit*

**B. Standar Ganda Pengawasan Refresif
(Pembatalan) Terhadap Peraturan Daerah
Berdasar UU No. 32 tahun 2004.**

Di dalam pengkajian terhadap pelaksanaan pengawasan terhadap daerah di Indonesia Tahun 1990, Bagir Manan melakukan perbandingan beberapa bentuk pengawasan di tiga negara yaitu di Inggris, Perancis dan Belanda.

Di Inggris, terdapat tiga bentuk utama pengawasan: pengawasan legislatif, pengawasan administratif dan pengawasan yudisial. Pengawasan legislatif dilakukan oleh parlemen. Wewenang membuat undang-undang ada pada Parlemen, maka seluruh kekuasaan (wewenang, tugas dan tanggung jawab) Daerah untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi pelayanan bersumber pada Parlemen.³¹³ Pengawasan administrative mencakup segala bidang dan mencapai suatu jangkauan yang jauh sehingga menempatkan (pemerintahan) Daerah seolah-olah semata-mata sebagai bagian dari Pemerintah Pusat.³¹⁴ Pengawasan administratif yang telah

³¹³ Bagir, *Hubungan Antara.., Op. Cit*, hal. 80.

³¹⁴ *Ibid*, hal. 82.

diuraikan dimuka semuanya bersifat preventif.³¹⁵ Pengadilan yudisial bersifat refresif, ditujuakn kepada keputusan atau kebijaksanaan yang sudah ditetapkan oleh Daerah. Pengadilan hanya berwenang melakukan dua hal, yaitu mencegah tindakan melampaui atau menyalahkan wewenang dan memaksa agar Pemerintah Daerah atau pihak lain menjalankan tugas yang sudah dibebankan kepada mereka.³¹⁶

Di Perancis, Meny mebedakan tiga bentuk pengawasan: pengawasan administrative, pengawasasn keuangan dan pengawasan teknis. Pengawasan administratif dijalankan oleh Prefect. Keputusan alat-alat kelengkapan Pemerintahan *Commune* memerlukan pengesahan *Prefect*. Pengawasasn keuangan, pada prinsipnya ada pada *Prefect*. Dalam kenyataan, dilakukan oleh kementerian keuangan. Pengawasan teknis, dilakukan dalam bentuk model-model yang dikeluarkan oleh berbagai kementerian, seperti model pembuatan kontrak. Penggolongan pengawasan tersebut pada dasarnya dimasukkan kedalam suatu kelompok, yaitu pengawasan administrative, karena dilakukan oleh alat atau badan administrasi Negara. Pengawasan

³¹⁵ *Ibid.*, hal. 89.

³¹⁶ *Ibid.*

administratif, selain dilaksanakan oleh alat kelengkapan administrasi Negara, juga dijalankan oleh *Conseil de Etat*. Disamping itu, pengawasan juga dilaksanakan oleh badan peradilan administrasi (termasuk *Conseil d'Etat*).³¹⁷

Di Belanda pengawasan refresif dilakukan oleh; pertama, *Kroon* (Mahkota), pelaksanaan ini ditetapkan dalam *koninklijk besluit* (KB), berupa wewenang pembatalan (dan penangguhan). Wewenang Mahkota (*kroon*) untuk membatalkan (dan menangguhkan) pertama-tama diatur dalam UUD 1083, Pasal 132 ayat (4). Kedua, pengawasan refresif oleh Badan-badan lain, selain oleh *kroon*, pengawasan refresif dapat juga dilakukan oleh pembentuk undang-undang, *Commissaris Van de Koning* dan *Gedeputeerde Staten*, dan badan peradilan.³¹⁸

Sementara di Indonesia berdasarkan UU No 5 Tahun 74 Tentang Pemerintahan Di Daerah, menurutnya terdapat pula pengawasan preventif, pengawasan refresif, dan pengawasan umum. Pengawasan preventif dan refresif adalah

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Ibid, hal. 171-172.

pengawasan dalam rangka desentralisasi, sedangkan dekonsentrasi adalah bagian dari sentralisasi.³¹⁹

Dalam Negara kesatuan yang berdasarkan desentralisasi Wolhoff mengatakan, bahwa seluruh kekuasaan dimiliki pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturan sentrallah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah, luas kekuasaannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menurut inisiatif sendiri (*autonomy*) dan atau turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral dalam daerahnya menurut instruksi-instruksi pemerintah pusat (*medebwind*). Dalam hal ini, pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan daerah-daerah otonomi itu.³²⁰

Disisi lain Bhenyamin Hoessein mengungkapkan pengawasan diperlukan bukan untuk mengekang tetapi untuk meningkatkan kinerja daerah otonom, menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan terhadap warga masyarakat, mensikronkan dinamika penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan dan mulusnya proses mensejahterakan

³¹⁹ *Ibid*, hal. 365.

³²⁰ Buku I Naskah Akademik Kajian Konprehensif Komisi Konstitusi., *Op. Cit.* hal. 33

masyarakat oleh berbagai instansi secara demokratis.³²¹

Ungkapan Hoessein di atas berkaitan dengan keseluruhan gambaran pemerintahan lokal di Indonesia, terlihat dalam penilaian Legge (1963) bahwa akibatnya susunan pemerintahan lokal otonom di Republik Indonesia 1950-1956 berbau kolonial. Pergolakan daerah, PPRI dan PERMESTA, merupakan salah satu pertanda reaksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan.³²²

Di bawah Demokrasi Terpimpin tak pelak lagi desentralisasi sebagai sarana pencapaian demokrasi secara formal dalam periode sebelumnya semakin jauh dari kenyataan. Menurut Legge (1954) di pihak kelembagaan sudah pasti banyak konsesi yang telah dibuat oleh pusat kearah otonomi yang lebih besar bagi daerah-daerah akan ditarik kembali.³²³

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan kewenangan kepada pemerintah daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami dinamika yang secara langsung mempengaruhi konsep hubungan pusat dan

³²¹ Soetandyo, *Op. Cit.*, hal. 212. lihat tulisan Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", Di dalam Kumpulan Tulisan Pasang surut Otonomi Daerah Sketa Perjalanan 100 Tahun.

³²² Benyamin Hoessein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah..*Op.Cit.*, hal. 12.

³²³ *Ibid.*

daerah dalam pelaksanaan pemerintahan. Terkadang, daerah diposisikan sebagai "institusi otonom" - yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah - tetapi hanya "wakil" pemerintah pusat di daerah. formulasi demikian memberikan runag dekonsentrasi ditonjolkan (dikedepankan) daripada desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Bukankah ini merupakan manipulasi demokrasi atau penguatan sentralisasi yang terbingkai dalam demokrasi?³²⁴

Terlalu kakunya sistem sentralisasi yang diterapkan menimbulkan adanya wacana atau tuntutan untuk menjadi Negara federal. Wacana atau tuntutan untuk menjadi Negara federal ini disebabkan beberapa faktor. Pertama, terjadinya distorsi terhadap konsep Negara kesatuan menjadi persatuan dan kesatuan yang mengedepankan "penyeragaman". Akibatnya berbagai perbedaan tidak dilihat sebagai aneka kekayaan, tetapi sebagai ancaman sehingga disatukan di bawah kekuasaan yang sentralistik. Hal ini melahirkan uniformitas sruktur pemerintahan yang menimbulkan masalah dalam hubungan pusat dan daerah. Otonomi daerah dikebiri

³²⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia*, (II), (Jakarta: Gunung Agung, 1968), hal. 16.

dari waktu kewaktu, baik dalam arti yang bersifat politik, ekonomi, maupun administrasi.³²⁵

Kekakuan sistem sentralisasi di dalam pelaksanaan pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah di era sebelumnya yaitu sejak berlakunya UU No 5 Tahun 74 kelihatannya akan berulang kembali terlihat dengan diterapkannya pengawasan pemerintah dengan dua bentuk aturan yaitu, Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Bentuk aturan tersebut di akomodasi dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004.

1. Penerapan Peraturan Presiden Membatalkan Peraturan Daerah

Di Masa berlakunya Tap MPR No.XX/MPRS/1966 jo Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, lebih lanjut diperinci bahwa Undang-Undang Dasar, adalah ketentuan yang tertinggi, yang pelaksanaan dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden.³²⁶

Keputusan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas. Menurut Tap. MPR No.

³²⁵ Buku I Naskah Akademik Kajian Konprehensif Komisi Konstitusi., *Op. Cit.* hal. 35-36.

³²⁶ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), hal. 70.

XX/MPRS/1966 untuk melaksanakan UUD, TAP MPR dan PP. Kalau berpegang pada ketentuan di atas. Keputusan Presiden tidak dibuat untuk melaksanakan UU (karena dilaksanakan dengan PP). tetapi dalam praktek tidak demikian. Dalam berbagai UU, terdapat ketentuan-ketentuan yang menunjuk Keputusan Presiden sebagai peraturan Pelaksanaan. Menghadapi kenyataan ini, ada dua kemungkinan.³²⁷

Pertama ; setiap UU baik ditentukan atau tidak ditentukan secara tegas hanya dapat dilaksanakan dengan PP. pelaksanaan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan lain seperti Keputusan Presiden adalah batal demi hukum.

Kedua; dalam hal UU tidak mengatur tegas, Presiden mempunyai kebebasan untuk memilih antara bentuk Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden.

Berkaitan dengan uraian diatas di dalam Risalah Rapat Ke-31 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR mengenai diskusi pendalaman materi sumber tertib hukum dan tata urutan perundang-undangan RI dengan para pakar, turut dibahas

³²⁷ *Ibid.*, hal. 67.

mengenai keberadaan Keputusan Presiden, Adnan Buyung Nasution mengatakan:

"Presiden dari satu (sebuah) republik membuat satu keputusan yang sifatnya mengatur sama dengan UU, tidak ada (bentuk pemerintahan) Republik yang Presidennya seperti raja, itu bedanya republik dengan kerajaan. Kerajaan itu raja (yang) memang bisa mengatur *baby cry*, (sedangkan) *republic by Law, the rule by law*, (sementara) raja atau diktator, atau tiran (merupakan) format yang amat fundamental kalau tidak dipahami, (karena) sepanjang masa republik ini (akan) mempunyai Presiden yang membuat Kepres-Kepres yang mengatur rakyat, langsung mengikat publik, (ini) bahaya (sebab) tidak ada bedanya kita dengan kerajaan"³²⁸

Kemudian di dalam Risalah Rapat Ke-42 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR mengenai pendalaman materi para pakar tentang penyempurnaan Tata Tertib MPR, Harun Al Rasyid

³²⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Kedua, Jilid 6B, *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc II* (Sidang Tahunan 2000), (Jakarta, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000), hal. 124. Menurutnya kalau UUD kita mengizinkan kalau Presiden mempunyai hak prerogatif yang membuat suatu ketentuan perundang-undangan yang mengatur sampai kemasyarakatan, menurut saya itu baru boleh dalam hak prerogatif misalnya, seperti menyatakan perang, dan lain-lainnya dalam keadaan darurat, tapi itu namanya sebaiknya maklumat, kembali pada tahun 1945, maklumat Presiden hal itu mengikat publik semua. Tapi itupun harus di atur dalam UU, bagaimana syarat-syaratnya, lama berlakunya, kalau diumumkan bagaimana kembalinya, itu bisa diatur dalam UU. Tapi namanya Maklumat, atau cari istilah lainlah, jangan dalam peraturan lagi, begitu pula dari lembaga-lembaga lain diluar Mahkamah Agung, bank Indonesia. Sebab kalau setiap instansi mengeluarkan Peraturan yang mengikat Publik tanpa hirarki Perundang-undangan rusak kita.

turut mengungkapkan keberadaan Keputusan Presiden, ia menyatakan:

Keputusan Presiden itu tidak bisa (untuk) mengatur, itu (merupakan) salah kaprah, selalu (yang menjadi) dasar hukumnya Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (1) tidak menjadi sumber wewenang itu, itu hanya menyatakan fungsi eksekutif itu di tangan Presiden, seperti Amerika Serikat, tidak menjadi sumber wewenang sumber hukum itu, sama saja (misalnya) *yudicial power* di tangan Mahkamah Agung, *Legislatif Power* di tangan DPR dan Presiden, itu tidak memberikan kewenangan sebenarnya, tetapi Pasal 4 ayat (1) dalam berbagai keputusan Presiden itu dijadikan pengingat atau dasar hukumnya.³²⁹

Keputusan Presiden yang dimaksud oleh Adnan Buyung Nasution dan Harun Al Rasyid itulah yang menurut A. Hamid S. Attamimi, pada pokoknya, mengandung 4 (empat) macam norma hukum, yaitu³³⁰ :

- 1) Norma pengaturan yang berdasarkan kewenangan delegasian (*gedelegeerde wettelijkeregels*);
- 2) Norma hukum yang menyelenggarakan kebijakan pemerintahan yang terikat atau yang bersifat mandiri (*beleidregels*);

³²⁹ *Ibid.*, hal. 483.

³³⁰ Lihat A. Hamid S. Attamimi, "Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan) Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FHUI, Depok, 20 September 1993. dan Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 117.

- 3) Norma hukum yang berupa keputusan administrative yang berentang umum (besluiten van algemene strekking); dan
- 4) Norma hukum berupa keputusan administrative yang ditujukan kepada subjek hukum tertentu, yang disebut keputusan tata usaha Negara (besluiten gericht tot bepaalde persoon atau disebut juga beschkkingen)

Namun, sekarang dengan telah diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah keputusan secara tegas dibedakan dari pengertian peraturan. Keputusan Presiden dibatasi hanya untuk menetapkan hal-hal yang bersifat individual-konkret (*individual and concrete norms*), sedangkan keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut Peraturan Presiden. Demikian pula fungsinya, Peraturan Presiden itu hanya dapat ditetapkan sesuai dengan perintah undang-undang atau dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah. Artinya, Peraturan Presiden tidak bersifat otonom dalam arti mengatur hal-hal yang sama sekali tidak diperintahkan oleh

undang-undang atau dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah.³³¹

a. Materi Muatan

Materi muatan mengenai peraturan presiden tersebut tertera dalam Pasal 11 UU Nomor 10 Tahun 2004, bahwa: "*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*".

Namun di dalam penjelasan Pasal 11 ini dikatakan bahwa:

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat

³³¹ Ibid, lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2004), hal. 25. kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri ini selama ini diyakini benar atas dasar kewenangan Presiden untuk menetapkan aturan-aturan umum atas dasar prinsip "*freijs ermessen*". Presiden dianggap berwenang untuk menetapkan sendiri apa yang disebut sebagai "*policy rules*" (*beleids regel*) yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Akibatnya banyak sekali Keputusan Presiden yang ditetapkan, termasuk berkenaan dengan sesuatu materi ketentuan yang seharusnya dituangkan dalam bentuk UU, ditetapkan sendiri oleh Presiden tanpa melibatkan DPR. Hal sama juga terjadi dengan para Menteri yang untuk memenuhi kebutuhan praktis dilapangan, biasas mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur kepentingan umum dalam bentuk Keputusan Menteri belaka. Akibatnya soal substansi yang diatur itu yang menjadi persolan, tetapi juga berkenaan dengan bentuk hukum dan nomenklatur peraturan yang digunakan itu juga menimbulkan masalah.

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.³³²

Penjelasan ini secara langsung bertabrakan dengan ketentuan pada Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³³³

Untuk ketidak bersinambungan ketentuan tersebut penulis menyetujui pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa penjelasan tidak boleh mengandung norma hukum baru atau pun norma hukum yang bersifat terselubung untuk maksud mengurangi arti dari norma yang terdapat dalam rumusan pasal yang dijelaskan.³³⁴

³³² Ibid.

³³³ Ibid.

³³⁴ Jimly, *Perihal, Op. Cit.*, hal. 220.

Kemudian menurut penulis melalui pemikiran Harun Al Rasyid, maka Peraturan Presiden ini mengandung persoalan karena secara koonstitusional tidak ada ketentuan yang mengaturnya, sementara penggunaa Pasal ayat (1) UUd 1945 Bukanlah untuk dimaksudkan sebagai kewenangan pembentukan Peraturan Presiden.

b. Kedudukan Peraturan Presiden Di Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Walapun secara konstitusional tidak diatur namun ternyata berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 di sebutkan bahwa kedudukan Peraturan Presiden terletak di antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah, yang ketentuan itu sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;

e. Peraturan Daerah.³³⁵

c. Peraturan Presiden Membatalkan Peraturan Daerah.

Penggunaan Peraturan Presiden di dalam membatalkan Peraturan Daerah tercantum di dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penggunaan Peraturan Presiden ini setelah menguji bahwa Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian sebaliknya apabila pembatalan tersebut tidak mempergunakan Peraturan Presiden maka dinyatakan perda tersebut tetap berlaku. Isi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 145

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan

³³⁵ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU nomor 10 Tahun 2004, *Loc. Cit.*

Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

(5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

(6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

(7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.³³⁶

Pasal 145 ayat (2) diatas menyatakan bahwa perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Namun yang

³³⁶ Lihat Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Pasal 145 *Loc. Cit.*

menjadi persoalan Undang-undang No. 32 Tahun tidak pernah memberi petunjuk atau penjelasan mengenai pengertian kepentingan umum.

Pernyataan bahwa Perda yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD dapat dibatalkan oleh pusat manakalah bertentangan dengan "kepentingan umum" - merupakan satu terminologi yang dapat diselewengkan dalam praktek. Terminologi "kepentingan umum" memiliki pengertian yang luas maka perlu dibuat terperinci, apakah misalnya melanggar SARA, berkaitan dengan ekonomi biaya tinggi, memberatkan masyarakat, karena tanpa adanya kategorisasi tersebut akan menjadi multitafsir. Karena tanpa itu, pembatalan perda yang dilaksanakan pemerintah pusat hanya berdasarkan tafsir subjektif.

Walaupun istilah kepentingan umum banyak dijumpai dalam beberapa peraturan perundangan-undangan, dengan misalnya di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Pasal 18 mendefinisikannya sebagai berikut:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang³³⁷

Kemudian bila mencermati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada Pasal 49 mengkaitkan kepentingan umum dengan suatu keadaan yang dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum seperti keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan. Penafsiran kedua aturan hukum itu mengenai kepentingan umum memiliki perbedaan, apalagi berkaca yang satu mengatur hukum privat dan satunya mengatur hukum publik.

Sementara bila melihat di Belanda (sebelum 1983), kedalam kategori "*bertentangan dengan kepentingan umum*" termasuk "*bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas yang*

³³⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang *Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 04, Pasal 18.

bukan undang-undang (dalam arti formal) dan peraturan-peraturan hukum tidak tertulis.³³⁸

Sementara untuk "*bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*" menurut Bagir Manan dibedakan secara teoritis dan hukum positif. Secara teoritis peraturan perundang-undangan di bagi dua yaitu, undang-undang secara formil dan materil. Sedangkan ketetapan pejabat administrasi Negara yang berwenang (*publiek gezag*) yang bersifat kongkrit dan individual tidak memenuhi syarat untuk disebut undang-undang dalam arti formal maupun material.³³⁹ Sedangkan dengan pendekatan hukum positif Bagir Manan, di tahun penelitiannya masih mengacu pada Tap. No. XX/MPRS/1966 yang menentukan jenis peraturan perundang-undangan saat itu.³⁴⁰

Sementara untuk bila mengkaji dengan pemikiran di atas, maka pengawasan refresif dengan Peraturan Presiden, secara teoritis bisa dibenarkan karena bersifat mengatur dan

³³⁸ Bagir, *Op. Cit.*, hal. 367.

³³⁹ Bagir, *Op. Cit.*, hal.360.

³⁴⁰ Ibid.

fungsiya sebagai pelaksana ketentuan Peraturan Pemerintah. Kemudian apabila dilihat secara hukum positif keberadaan Peraturan Presiden tertera dalam Pasal 7 ayat (1) huruf d UU Nomor 10 Tahun 2004.

Kewenangan Pemerintah membatalkan Peraturan Daerah dengan menggunakan Peraturan Presiden ini baru pertama kali digunakan³⁴¹, karena sebelumnya pembatalan terhadap Peraturan Daerah selalu mempergunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri, ini tertera di dalam beberapa UU mengenai pemerintahan daerah sebelumnya.

Namun menurut Jimly Asshiddiqie hasil pengujian pemerintah dengan pembatalan Peraturan Daerah ini justru bersinggungan dengan Sistem demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung yang diterapkan untuk mengisi jabatan-jabatan di lembaga legislatif

³⁴¹ Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Ketentuan Pasal 33 ayat (2) Huruf N dan Pasal 34 ayat (8) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

dan eksekutif tersebut, dimana peranan partai politik sangat menonjol.³⁴²

Kemudian pembatalan Peraturan Daerah tersebut tidak hanya bersinggungan dengan sistem yang telah diuraikan diatas namun juga terhadap kewenangan Mahkamah Agung yakni melalui Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.³⁴³

³⁴² Lihat Jimly di dalam Perihal Undang-Undang, Karena itu, dalam pencalonan untuk pengisian jabatan di lembaga eksekutif dan di lembaga legislatif, baik di tingkat daerah ataupun tingkat pusat, peranan partai politik sangat menonjol. Dengan demikian, undang-undang dan peraturan daerah sebagai sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat 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 imparial sebagai pihak ketiga. Jika peraturan daerah sebagai produk politik diuji dan dibatalkan oleh lembaga politik melalui mekanisme yang juga politik dengan Peraturan Presiden, berarti partai politik akan dihadapi oleh partai politik. Proses politik yang sudah selesai di tingkat daerah, dilanjutkan dengan proses politik di tingkat pusat. Jika pemerintah pusat dikuasai oleh Partai A, sedangkan pemerintahan di suatu daerah dikuasai oleh Partai B yang saling bertentangan satu sama lain, maka besar kemungkinan peraturan daerah sebagai produk politik di daerah yang bersangkutan akan dengan mudah dibatalkan oleh pemerintah pusat yang dikuasai oleh lawan politiknya.

³⁴³ lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pasal 24A ayat (1) Pasal 24A ayat (1), *Loc. Cit.*

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 di atas menyatakan kehadiran Mahkamah Agung hanya diperlukan apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Namun apabila dicermati secara lebih dalam pengajuan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah tersebut bukanlah pengujian peraturan daerah, tetapi pengujian terhadap Peraturan Presiden atas pembatalan Peraturan Daerah. Adanya dua kewenangan yang sama ini tentunya harus di sadari untuk tidak terjadinya konflik kewenangan antara lembaga tersebut.

2. Penerapan Keputusan Menteri Dalam Negeri Membatalkan Peraturan Daerah

Peristilahan peraturan, keputusan, dan ketetapan, sebenarnya memang mempunyai perbedaan etimologis yang sangat prinsipil. Peraturan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur.

Karena itu istilah peraturan itu lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *regels* dan *regeling* dalam bahasa Belanda. Sedangkan perkataan keputusan berasal dari kata putus, memutus, memutuskan yang menyangkut kegiatan penyelesaian terhadap suatu masalah (*problem solving*). Karena itu, sebenarnya kata keputusan itu lebih tepat dipakai untuk produk kegiatan peradilan.³⁴⁴

Istilah keputusan Presiden ataupun Keputusan Menteri secara khusus dikaitkan dengan jenis putusan yang bersifat administratif.³⁴⁵ Untuk kepentingan tertib peraturan peundang-undangan, bentuk-bentuk hukum yang bersifat administratif tersebut, sebaiknya disebut dengan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk-bentuk formal peraturan perundang-undangan.³⁴⁶

Dalam sistem (pemerintahan) yang lama, dimana dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka kekuasaan Presiden dan

³⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *konstitusi.., Op. Cit.*, hal. 321.

³⁴⁵ *Ibid.*, hal. 309.

³⁴⁶ *Ibid.*, hal. 321.

termasuk para pembantunya serta para pejabat pemerintahan seperti Direktur juga mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan peraturan pada tingkat pelaksanaan di bidangnya masing-masing. Peraturan itu makin rendah tingkatannya makin teknis pula sifatnya. Akan tetapi, dengan adanya pergeseran sebagaimana disebut diatas, sudah seharusnya ditinjau kembali logika yang memberi kebenaran pembenaran terhadap pola pengaturan seperti itu.³⁴⁷

Seperti diketahui bahwa sebelum dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 2004, tata urutan dan penamaan bentuk-bentuk perundang-undangan mengalami banyak kerancuan. Bahkan setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ketetapan tersebut, tidak sepenuhnya diikuti. Sebagai contoh di beberapa kementerian, digunakan istilah Peraturan Menteri tetapi di beberapa kementerian lainnya digunakan digunakan istilah Keputusan menteri, padahal isinya jelas-jelas

³⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 316.

memuat materi-materi yang mengatur kepentingan publik.³⁴⁸

a. Materi Muatan

Biasanya pendelegasian kewenangan (*delegation of rule-making power*) mengatur lebih lanjut dari undang-undang kepada menteri atau pejabat setingkat menteri dibatasi hanya untuk pengaturan mengenai norma-norma hukum yang bersifat administratif. Sedangkan norma-norma hukum yang mengandung pengaturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan.³⁴⁹

Materi muatan Keputusan Menteri sama sekali tidak disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Kedudukan Keputusan Menteri Dalam Negeri Di Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyempurnakan dari Tap MPR Nomor

³⁴⁸ *Ibid.*, hal. 311.

³⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal.*, Op. Cit., hal. 218.

III/MPR/2000 tampaknya tidak lagi memasukkan keberadaan Keputusan Menteri di dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Ini terlihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.³⁵⁰

Namun bila melihat ayat (4) dari pasal tersebut dimungkinkan keberadaan dari Menteri Dalam Negeri membuat aturan dalam bentuk Peraturan Menteri, ketentuan tersebut menyatakan bahwa;

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh

³⁵⁰ lihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, *Loc. Cit.*

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁵¹

Di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) juga disebutkan adanya aturan yang dapat dikeluarkan oleh Menteri dalam bentuk peraturan, yang isinya sebagai berikut:

(4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.³⁵²

Berdasarkan bunyi Pasal 7 ayat (4) beserta penjelasannya maka Peraturan Menteri Dalam Negeri disebut sebagai peraturan perundang-undangan selain dari; UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan

³⁵¹ lihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, *Loc. Cit.*

³⁵² lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, *Loc. Cit.*

Presiden dan Peraturan Daerah, kemudian mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tetapi keberadaan Peraturan Menteri sebagai jenis peraturan perundang-undangan selain dari UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah tentu tidak seistimewa dari yang telah disebutkan sebelumnya (Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004).

c. Keputusan Menteri Dalam Negeri Membatalkan Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah.

Persoalan mendasar dalam pelaksanaan pengawasan Peraturan Daerah saat ini adalah masih tidak tertibnya evaluasi perda yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Tidak tertibnya pendokumentasian perda ini terjadi karena 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. Ketidaktahuan pemerintah daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan perda kepada pemerintah pusat

- b. Keengganan pemerintah daerah menyerahkan perda kepada pemerintah pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkannya
- c. Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan perda oleh pemerintah pusat karena bila perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah pusat maka perda tersebut akan dibatalkan.³⁵³

Tiga penyebab tidak lengkapnya pendokumentasian perda yang disebutkan di atas cenderung menyalahkan pemerintah daerah, padahal pada pemerintah pusat sebenarnya ada beberapa hal yang perlu menjadi sorotan dalam melakukan pendokumentasian dan evaluasi perda, diantaranya:

- a. tidak adanya mekanisme yang sederhana dalam pengumpulan perda, misalnya penyampaian perda, status evaluasi perda dan database perda secara elektronik yang dapat diakses oleh banyak pihak;
- b. efisiensi waktu dalam melakukan evaluasi perda, sehingga perda yang telah disampaikan kepada pemerintah pusat dapat segera diketahui hasil evaluasinya oleh pemerintah daerah. Keterlambatan penyampaian hasil evaluasi perda ini menunjukkan

³⁵³ Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", <http://legalitas.org/?q=node/442>, 8 Januari 2008.

bahwa kompetensi pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi perda perlu masih lemah³⁵⁴

Dari tidak tertibnya pendokumentasian perda yang paling menjadi masalah bagi pemerintah pusat adalah mengenai perda yang tidak dilaporkan oleh Pemerintah Daerah, hal ini juga diperkuat melalui hasil wawancara berikut:

"Meskipun ada kewajiban bagi daerah menyampaikan Perda ke Presiden c/q Depdagri, namun ternyata belum semua daerah menjalankan kewajiban itu. Hal ini dikarenakan tidak adanya sanksi bagi daerah yang tak mengirimkan Perda yang baru disahkan DPRD. Misalnya di Sumatera Utara, hampir 60 persen peraturan daerah mengenai pungutan yang dibuat kabupaten/kota di Sumatera Utara sama sekali tidak dilaporkan ke Biro Hukum Pemerintah Provinsi dan Departemen Dalam Negeri. Beberapa kabupaten malah membuat perda baru yang isinya sama dengan perda lama dan telah dibatalkan Departemen Dalam Negeri"³⁵⁵

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Ibrahim Malik Tanjung, Staff Direktorat Harmonisasi Bidang Polhukam, tanggal 11 Juni 2008.

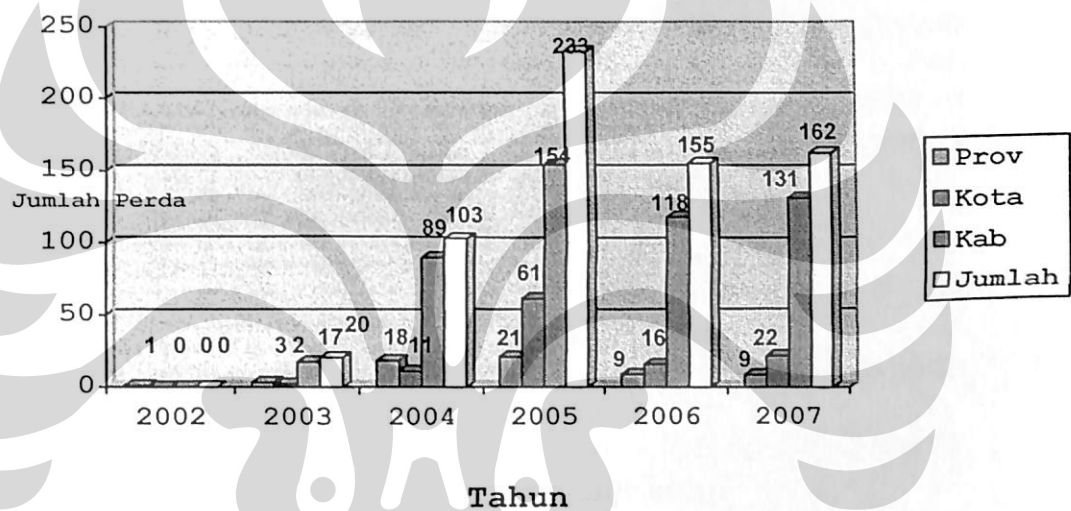
Kemudian secara objektif perlu juga ditekankan bahwa ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Daerah dalam pembentukan perda³⁵⁶:

- a. Kurangnya Sumber data dalam pembentukan Peraturan Daerah khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Tenaga Ahli hanya mengandalkan dari unsure akademisi tanpa adanya kajian yang mendalam sebelum dilakukan pembentukan Peraturan daerah
- c. Sebelum peraturan daerah ditetapkan, perlu adanya pengahrmonisasian terhadap perundang-undangan yang ada di atasnya maupun yang sederajat. Peraturan pengharmonisasian belum diatur dalam peraturan perundang-undangan padahal hal tersebut sangat dibutuhkan oleh daerah.
- d. Kurangnya Koordinasi antara pemerintah dengan DPRD
- e. Belum disahkannya Perpres tentang tata cara mempersiapkan perda yang merupakan payung bagi pemerintah daerah dalam pembentukan perda. Dalam perpres disarankan agar urusan peraturan perundang-undangan diurus oleh menteri yang membidangai peraturan perundang-undangan.
- f. DPRD biasanya hanya mempunyai panitia musyawarah tapi tidak mempunyai Prolegda. Hal itulah yang menyebabkan legal drafting perda seringkali bermasalah.

³⁵⁶ Hasil Wawancara dengan Maringan Firman Napitipulu Staff Direktorat Fasilitasi Perancangan Perda, tanggal 11 Juni 2008. Sejumlah permasalahan ini merupakan bentuk konsultasi pemerintah daerah dan elemen masyarakat daerah setelah mereka tidak mendapat tanggapan yang memuaskan dari Depatemen dalam Negeri.

Dari permasalahan di atas paling tidak dapat dipahami dengan sejumlah peraturan daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, sebagai berikut:

Jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri
Kurun Waktu 10 Mei 2002 s.d 13 Mei 2007



Sumber: Katalog Biro Hukum Sekretariat Jenderal Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2007 (diolah kembali oleh Kusmito Gunawan, Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Terhadap Kekuasaan Pemerintah dalam Membatalkan Perda ditinjau dari Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Tesis Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 11.)

Berdasarkan sejumlah permasalahan di atas bila mencari data secara objektif yaitu dari luar Departemen Dalam Negeri ternyata tahun 2006 Depkumham sebagai departemen yang

tidak memiliki kewenangan seperti Departemen Dalam Negeri, turut bermaksud untuk merencanakan adanya kerjasama dalam melakukan supervisi dan evaluasi, hal ini untuk menghindari adanya peraturan-peraturan daerah yang memiliki konstruksi hukum berbeda. Selain melakukan supervisi terhadap desain atau format, Dephukham juga akan masuk ke substansi Perda. Kewenangan melakukan kajian itu bakal dipegang oleh Kantor Wilayah (Kanwil) Hukum dan HAM yang ada di setiap propinsi.³⁵⁷

Namun dari sisi Peraturan Perundang-undangan pelaksanaan supervisi dan evaluasi secara sah dan berhak untuk membatalkan Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri ini terdapat dalam Pasal 185 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, isi ketentuan ini menyatakan bahwa :

- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD

³⁵⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Ibrahim Malik Tanjung, Staff Direktorat Harmonisasi Bidang Polhukam, tanggal 11 Juni 2008.

bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya.³⁵⁸

untuk pernyataan Pasal 185 ayat (4) di atas memiliki pernyataan yang sama dengan Pasal 145 yang sebelumnya telah dibahas, yaitu "bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Namun alasan mempergunakan ukuran tersebut adalah dalam rangka preventif. Namun kemudian bila mencermati Pasal 185 di ayat (5), Pengawasan preventif memiliki kemampuan untuk berubah menjadi pengawasan refresif. sehingga pasal tersebut memberikan dua bentuk kewenangan pengawasan sekaligus kepada

³⁵⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 185 ayat (4) dan (5), *Loc.Cit.*

menteri dalam negeri, yaitu; pengawasan preventif dan pengawasan refresif.

Apabila diuji secara teoritis penggunaan Keputusan Menteri dalam Negeri (Kepmen) melakukan Pengawasan refresif tidak dapat dibenarkan, karena bentuk keputusan merupakan ketetapan pejabat administrasi Negara yang berwenang yang bersifat kongkrit dan individual sehingga tidak memenuhi syarat untuk disebut undang-undang dalam arti formal maupun materil. Selanjutnya yang menjadi persoalan ketentuan Pasal 185 ayat (5) ini secara langsung bertabrakan dengan ketentuan Pasal 145 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat(7) UU No. 32 Tahun 2004, yang ketentuann sebagai berikut:

Pasal 145

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam

puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.³⁵⁹

Ketentuan Pasal 145 ayat (7) di atas menurut penulis langsung memberikan larangan untuk mengeluarkan atau menggunakan bentuk peraturan apapun selain Peraturan Presiden dalam membatalkan Perda.

Kemudian bila ditinjau dari segi tata urutan peraturan perundang-undang yaitu Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, tidak tercantum sama sekali keberadaan Keputusan Menteri, keberadaannya hanya berada di ayat 4 di pasal yang sama, yang keberadaannya itu ditegaskan secara bersama dengan bentuk aturan lainnya.

Selanjutnya selain dari muatan pasal tersebut terdapat juga penjelasan dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan pengawasan terhadap

³⁵⁹ Lihat Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Pasal 145 *Loc. Cit.*

rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Penjelasan Umum pada angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan, dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut:

- 1) Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, 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 terhadap 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 di luar yang termasuk dalam angka 1, 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 yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai sesuai mekanisme yang berlaku.³⁶⁰

Penjelasan Angka 9 UU No. 32 Tahun

³⁶⁰ Hasil Wawancara dengan Ibrahim Malik Tanjung, SH., Staff Harmonisasi Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Ham, tanggal 11 Juni 2008. Lihat penjelasan umum Angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, *Loc.Cit.* Lihat Pula Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Loc.Cit.*

2004 ini turut memberikan dua (2) bentuk kewenangan pengawasan sekaligus, pada angka satu (1) disebutkan perlunya evaluasi rancangan peraturan daerah, evaluasi Menteri Dalam Negeri terhadap Raperda inilah yang menurut penulis seringkali dikatakan sebagai pengawasan Preventif. Kemudian pada angka dua (2), adanya penambahan kewenangan untuk membatalkan terhadap semua peraturan daerah, kewenangan pembatalan ini disebut dengan refresif. Terhadap pembatalan tersebut akan memiliki persoalan yang sama seperti yang telah penulis bahas pada uraian diatas.

Keberadaan pengawasan terhadap Raperda dan Perda di atas akan kurang lengkap bila tidak menyertakan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal berikut:

Pasal 37

- (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan

Peraturan Kepala Daerah.

- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri.
- (5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.³⁶¹

Di dalam ketentuan ayat (4) ditulis bahwa pembatalan Peraturan Daerah dilakukan melalui Peraturan Presiden berdasarkan usul Menteri Dalam Negeri, artinya ayat tersebut masih selaras dengan Pasal 145 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004, kemudian pembatalan tersebut dirinci, bahwa untuk membatalkan Perda melalui Peraturan Presiden, sedangkan membatalkan Peraturan Kepala Daerah melalui Peraturan Menteri. Ini tertera dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor

³⁶¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang *Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165.

79 Tahun 2005 Pasal 38 ayat (1) dan (2) berikut:

Pasal 38

(1) Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh Pemerintah.

(2) Peraturan Menteri tentang pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Peraturan Kepala Daerah diterima oleh Menteri.³⁶²

Perincian terhadap pembatalan Peraturan Daerah di atas *kemudian*, bertabrakan lagi dengan pasal selanjutnya, yaitu Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) PP No 79 Tahun 2005, yang isinya sebagai berikut:

Pasal 39

(2) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Pasal 40

(3) Gubernur dan Bupati/Walikota

³⁶² Ibid., Pasal 38

menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.

- (4) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala tersebut dengan peraturan Menteri.³⁶³

Apabila diulas ulang kembali bahwa ketentuan Pasal 39 dan 40 diatas tersebut selaras dengan Pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004 dan Penjelasan angka 9 UU No. 32 Tahun 2004, dari sini penulis berpendapat, bahwa UU No 32 Tahun 2004 membagi dua bentuk Pengawasan refresif, yaitu:

1. Pengawasan refresif yang penetapannya melalui Peraturan Presiden berdasarkan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004.
2. Pengawasan refresif yang penetapannya seringkali menggunakan Keputusan Menteri berdasarkan Pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004, Penjelasan angka 9 UU No. 32 Tahun 2004.

³⁶³ Ibid., Pasal 40

Pengawasan refresif terhadap retribusi dan pajak ini ternyata berkaitan dengan dua ketentuan di dalam UU No. 32 Tahun 2004, pertama, Pasal 158 ayat (1) bahwa "Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda." Kedua, Pasal 238 ayat (1) yakni:

- (1) Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku³⁶⁴

Bila dikaitkan dengan dengan ketentuan tersebut paling tidak ada tiga peraturan yang masih terkait dan diberlaku yakni:

1. Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah
Pasal 5A

³⁶⁴ Lihat UU No. 32 Tahun 2004, pasal 238 ayat (1), *Loc. Cit.*

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.³⁶⁵

Pasal 25A

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.³⁶⁶

2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah, mengenai pengawasan peraturan daerah di dalam Pasal 80 ditegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah.

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan

³⁶⁵ Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246

³⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 25A

membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.³⁶⁷

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah, di dalam pengawasan peraturan daerah Pasal 17 ayat (2) ditegaskan kembali bahwa Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah.

(2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Peraturan Daerah dimaksud³⁶⁸

Berdasarkan tiga (3) ketentuan di atas penulis menggaris bawahi bahwa kedua PP inilah yang menjadi landasan bagi Menteri Dalam Negeri dalam melaksanakan pengawasan refresif berupa membatalkan Perda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi.

³⁶⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 Tentang *Pajak Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118

³⁶⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 Tentang *Retribusi Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119.

Pelaksanaan pembatalan Perda tersebut merupakan hasil pertimbangan Menteri Keuangan.

Pembahasan di atas diperkuat melalui hasil wawancara dengan Dirjen Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri. Berdasarkan wawancara diperoleh beberapa dasar hukum yang menjadi landasan Departemen Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah³⁶⁹, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 145, Pasal 158 ayat (1), Pasal 238 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
2. Pasal 5A ayat (2) dan Pasal 25A ayat (2) undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah;
3. Pasal 80 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;
4. Pasal 2 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Refresif Kebijakan Daerah,

Berkaitan dengan dasar hukum tersebutlah Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda. Dari kewenangan itu pula bila dikaji

³⁶⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Yahda Mulia, S.H., Dirjen Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri, 13 Juni 2008.

menurut UU No. 10 Tahun 2004 berarti di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini terdapat 2 jenis peraturan yang membatalkan perda, yakni:

1. Peraturan perundang-undang yang tertera dalam hierarki Peraturan perundang-undangan, pada Pasal 7 ayat (1) huruf d, yaitu, Peraturan Presiden.
2. Peraturan perundang-undangan selain Pasal 7 ayat (1), yaitu ayat (4) pada Pasal yang sama, berupa Peraturan Menteri, namun pelaksanaan lebih mepergunakan bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Terdapatnya dua (2) macam bentuk peraturan dengan kedudukannya yang berbeda di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini menurut penulis akan menimbulkan penafsiran perihal mana yang lebih tepat dalam membatalkan Peraturan Daerah, karena dampak yang terjadi hingga kini adalah berupa penolakan pemerintah daerah terhadap pembatalan perda melalui Keputusan Menteri

Dalam negeri. Karena pada pasal 145 ayat (7) UU nomor 32 Tahun 2004 menyatakan:

apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.³⁷⁰

Dalam pertimbangan yang musti diingat bahwa *Locale wet* atau Perda dibuat guna melaksanakan undang-undang, *wet* atau *Gesetz*.³⁷¹ Apalagi dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik perda tingkat propinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif.³⁷²

Apalagi bila ditinjau dari pemikiran jimly yang telah disebut sebelumnya bahwa peraturan daerah merupakan sebuah produk politik, karena pengisian jabatan di dalam lembaga DPRD dan Kepala Daerah melalui Partai Politik, demikian juga halnya dengan

³⁷⁰ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 145 ayat (7), *Loc. Cit.*

³⁷¹ Laica Marzuki, *Loc. Cit.*

³⁷² Jimly, *Konstitusi, op. cit.*, hal. 356-357.

pengisian jabatan Presiden dan DPR yang melalui Partai Politik, oleh karena itu tidaklah suatu produk politik dari lembaga politik diuji oleh lembaga politik.

Kemudian sebagai pertimbangan bahwa untuk hadirnya sebuah Peraturan Menteri adalah apabila materi yang dianggap terlalu teknis dan bersifat sektoral, Presiden dapat pula memerintahkan menteri yang terkait untuk mengaturnya atas nama pemerintah dalam bentuk Peraturan Menteri.³⁷³

Sedangkan pengujian terhadap peraturan daerah bukanlah materi yang dianggap terlalu teknis, kemudian yang menjadi pertimbangan adalah tidak dimungkinkannya apabila jenis perundang-undangan yang tegas disebutkan melalui Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tersebut di batalkan melalui peraturan perundang-undangan jenis lainnya, yang keberadaannya disebutkan melalui penjelasan.

Pembatalan Peraturan Daerah oleh keputusan Menteri Dalam Negeri ini pun terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung

³⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal..Op. Cit.*, hal. 221.

menguji Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, yang secara konstitusional dijamin melalui Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Penulis menyetujui pendapat Jimly Asshiddiqie menurutnya, karena Peraturan Daerah (Perda) itu termasuk kategori peraturan yang hirarkinya berada di bawah undang-undang, maka tentu dapat timbul penafsiran bahwa Pemerintah Pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menilai mencabut peraturan daerah sebagaimana di atur oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. yang berwenang untuk menguji Peraturan Daerah itu, menurut Pasal 24 ayat (1) 1945 adalah Mahkamah Agung.³⁷⁴

Yang menjadi persoalan kemudian adalah apabila terdapat dua bentuk peraturan dalam membatalkan Peraturan Daerah tersebut, namun untuk upaya yang diperlukan apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima

³⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara.*, *Op. Cit.*, hal. 37.

keputusan pembatalan Perda tersebut, ternyata tidak ada ketentuan bagi kepala daerah untuk dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Namun bila mencermati Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (4) berserta penjelasannya, yang menyebutkan bahwa peraturan menteri merupakan jenis peraturan perundangan-undangan selain Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan pada Pasal 7 ayat (1), maka pengajuan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah tetap dapat diajukan ke Mahkamah Agung atas pembatalan Peraturan Daerah, namun seringkali kenyataan yang ditemukan pembatalan tersebut masih menggunakan bentuk keputusan bukan peraturan.

Perlu ditegaskan kembali bahwa pengajuan keberatan atas pembatalan Rancangan Perda APBD oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri kepada Mahkamah Agung bukanlah berupa pengujian Peraturan Daerah namun pengujian Keputusan Dalam Negeri atas pembatalan Peraturan Daerah.

C. Fungsi Lembaga Yudisial Dalam Pengujian Peraturan Daerah.

1. Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung

Dalam pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar, seperti Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian Legalitas berdasarkan Undang-Undang, bukan pengujian Konstitusionalitas menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁷⁵

Obyek yang diuji pun jelas berbeda. Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang. Karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji the *Constitutionality of legislative or*

³⁷⁵ *Ibid.*, hal. 6.

legislation, sedangkan Mahkamah Agung menguji *the legality of regulation*.³⁷⁶

**a. Dasar hukum Kewenangan Mahkamah Agung Menguji
Legalitas Peraturan Daerah**

Secara yuridis kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji legalitas peraturan perundang-undangan termuat dalam UUD 1945, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Mahkamah Agung, serta Peraturan MA, yang ketentuan termuat sebagai berikut:

i. Kewenangan Mahkamah Agung Berdasarkan UUD

Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perubahan

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.³⁷⁷

³⁷⁶ Ibid. lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 7. apabila norma yang diuji itu menggunakan undang-undang sebagai batu ujinya, misalnya Mahkamah Agung menurut Pasal 24 A UUD 1945 berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, maka pengujian semacam itu tidak dapat disebut sebagai "constitutional review" melainkan "judicial review on the legality of regulation".

³⁷⁷ Lihat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A, *Loc.Cit*

ii. Kewenangan Mahkamah Agung Berdasarkan Undang-Undang Dan Peraturan Mahkamah Agung.

1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Pasal 11

(1) Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2).

(2) Mahkamah Agung mempunyai kewenangan:

a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;

b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan

c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.³⁷⁸

2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Pasal 31

³⁷⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 11 Ayat (2). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8.

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.³⁷⁹

3) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Pasal 31

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ini Undang-undang
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak

³⁷⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Pasal 31. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9.

sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.³⁸⁰

4) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Materiil.

Pasal 1

Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi³⁸¹

5) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1999 Tentang Hak Uji Materiil.

Pasal 1

Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan, sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan³⁸²

Berdasarkan aturan tersebut tidak dapat disangkal lagi mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam Menguji Peraturan Perundang-undang, termasuk Peraturan Daerah,

³⁸⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang *Kekuasaan Kehakiman* Pasal 31. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73.

³⁸¹ Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Hak Uji Materiil*, Pasal 1.

³⁸² Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1999 Tentang *Hak Uji Materiil*, Pasal 1.

dengan misal Pembatalan Perda Privatisasi Rumah Sakit.³⁸³

b. Studi Peraturan Presiden Dan Keputusan Mendagri Membatalkan Peraturan Daerah Di Tinjau dari Kewenangan Mahkamah Agung Menguji Legalitas Peraturan Daerah.

Sekiranya diperlukan pula' mengalisis bentuk Peraturan Presiden dan Keputusan Menteri di dalam Membatalkan Peraturan Daerah, karena kewenangan pengawasan represif tersebut terdapat di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, selama ini penggunaan bentuk peraturan presiden baru sekali dipergunakan sedangkan penggunaan Keputusan Menteri dalam membatalkan Perda

³⁸³ "Berangkat dari Pembatalan Perda Privatisasi Rumah Sakit; Problem Hukum Pengujian Perda (1)":<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15045&cl=Berita>, 22 Juni 2006, Majelis hakim agung yang diketuai Prof. Muchsan pada 21 Februari 2006 memutuskan pembatalan tiga Perda DKI Jakarta (No. 13, 14 dan 14 Tahun 2004). Dalam amarnya, majelis juga memerintahkan kepada Gubernur dan DPRD DKI untuk mencabut ketiga Perda tersebut. Jika dalam waktu 90 hari tidak dilaksanakan, maka ketiga Perda tentang privatisasi rumah sakit daerah itu demi hukum dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Putusan itu sendiri berawal dari permohonan *judicial review* yang sejumlah elemen pemerhati hak-hak konsumen, termasuk Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung memberi wewenang kepada MA untuk "menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang". Dengan merujuk pasal 7 UU No 10 Tahun 2004 berarti peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MA adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

lebih sering di terapkan. Berikut ini merupakan penerapan peraturan presiden dan Keputusan Mendagri dalam membatalkan Peraturan daerah.

i. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Ketentuan Pasal 33 Ayat (2) Huruf N dan Pasal 34 ayat (8) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Ketentuan membatalkan Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 ini dikarenakan bertentangan dengan; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang

Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pernyataan pembatalan tersebut di
tentukan dalam Pasal 1 Peraturan Presiden
tersebut yang berbunyi sebagai berikut :

Membatalkan ketentuan Pasal 33 ayat
(2) huruf n yang berbunyi
"suami/isteri tidak sedang dalam
menduduki jabatan publik dan
politik di daerah yang
bersangkutan" dan Pasal 34 ayat (8)
yang berbunyi "Penjabat Gubernur,
Penjabat Bupati dan Penjabat
Walikota tidak dapat menjadi calon
yang dipilih secara langsung dan
tidak boleh mengundurkan diri dari
Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati
dan Penjabat Walikota yang
bertujuan untuk menjadi calon",
Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006
tentang Perubahan Kedua Atas Qanun
Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
Nomor 2 Tahun 2004 tentang
Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur,
Bupati/Wakil Bupati dan
Walikota/Wakil Walikota di Provinsi
Nanggroe Aceh Darussalam.³⁸⁴

- ii. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67
Tahun 2006 Tentang Pembatalan Peraturan

³⁸⁴ Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik
Indonesia Nomor 87 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Ketentuan Pasal
33 Ayat (2) Huruf N dan Pasal 34 ayat (8) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun
2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh
Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil
Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota Di
Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Daerah Kota Makassar Nomor 2002 Tentang Angkutan Jalan Dan Retribusi Perizinan Angkutan Dalam Wilayah Kota Makassar.

Di dalam ketentuan tersebut ditetapkan bahwa Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 14 Tahun 2002 tentang Angkutan Jalan dan Retribusi Perizinan Angkutan Dalam Wilayah Kota Makassar dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan.

Alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan berupa, UU dan PP ini dikarenakan :

1. Usaha angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan umum dilakukan berdasarkan izin yang diberikan untuk jangka waktu selama perusahaan yang bersangkutan masih menjalankan usahanya.

2. Terhadap izin kendali operasi angkutan barang tidak diperlukan, karena untuk angkutan barang hanya membutuhkan izin Usaha angkutan barang saja.
3. Izin trayek dan izin operasi angkutan orang tidak dalam trayek harus sesuai dengan jangka waktu pemberian izin yaitu berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.³⁸⁵

iii. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 2006 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 2006 Tentang Pembatalan *Peraturan* Daerah Kabupaten Manokwari Nomor 18 Tahun 2003 *Tentang* *Retribusi* Pengelolaan Hasil Hutan.

Peraturan *Daerah* *Kabupaten* Manokwari Nomor 18 Tahun 2003 tentang *Retribusi* Pengolahan Hasil Hutan, menurut Keputusan Menteri bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, *Peraturan*

³⁸⁵ Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2006 Tentang *Pembatalan Peraturan Daerah Kota Makasar Nomor 2002 Tentang Angkutan Jalan Dan Retribusi Perizinan Angkutan Dalam Wilayah Kota Makasar*

Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Bentuk penilaian yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan itu karena alasan berikut:

1. Terhadap hasil hutan telah dikenakan pungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berasal dari sumber daya hutan, yakni Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR).
2. Pengenaan retribusi bersifat pajak sehingga bertentangan dengan kriteria retribusi.³⁸⁶

iv. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 50 Tahun 2002 Tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan

³⁸⁶ Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Manokwari Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Retribusi Pengelolaan Hasil Hutan.

Pembatalan Peraturan Daerah
Provinsi Banten Nomor 50 Tahun 2002
tentang Retribusi Penyelenggaraan
Perhubungan, dinilai bertentangan dengan
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang
Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
sebagaimana telah diubah dengan Undang-
Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang
Nomor 36 Tahun 1999 Tentang
Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 32
Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Alasan bertentangan dengan
Peraturan perundang-undangan yang telah
disebutkan di atas karena:

1. Pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan tower dilakukan melalui pemberian izin mendirikan bangunan yang merupakan kewenangan Kabupaten/Kota;
2. Pemberian izin instalasi Kabel Rumah/Gedung merupakan kewenangan Kabupaten/Kota dan Penyelenggaraan Telekomunikasi, Pemberian Izin Amatir Radio dan Izin Komunikasi Radio/Televisi Siaran dan Pemberian Izin Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi merupakan kewenangan Pemerintah Pusat;
3. Penyelenggaraan Ujian Negara Amatir Radio juga merupakan

kewenangan Pemerintah Pusat.³⁸⁷

Apabila menilai dari pelaksanaan dua bentuk peraturan perundangan yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut paling tidak perlu dicermati sebagai berikut.

Pertama, Bila mencermati bentuk yuridis pembatalan Qanun melalui Peraturan Presiden diatas, adalah suatu yang tepat jika melihat Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004. Atas alasan tersebut pembatalan di dasarkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu, berupa Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.

Namun yang menjadi persoalan dalam menguji sebuah legalitas peraturan perundang-undangan dengan Undang-undang adalah perlu juga melihat kewenangan mutlak yang dimiliki oleh Mahkamah Agung berdasarkan landasan yuridis yang telas penulis sebutkan di atas.

³⁸⁷ Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2006 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 50 Tahun 2002 Tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan

Kemudian perlu pula memahami perkembangan pembentukan peraturan daerah yang merupakan hasil dari produk legislatif yang pengisian jabatan pembentuknya di peroleh melalui pemilihan secara langsung. Tentu tanpa menihilkan bentuk negara kesatuan karena berdasarkan penelitian hukum disertainya Bagir Manan, negara kesatuan tetap memberikan kewenangan refresif kepada Mahkamah Agung.

Namun, bila melihat UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Pasal 235 pengawasan terhadap Qanun tidak hanya oleh Pemerintah namun juga oleh Mahkamah Agung, tetapi dalam hal ini pengawasan oleh Mahkamah Agung hanya terbatas dalam pelaksanaan syariat Islam.

Hal serupa bila melihat keberadaan Mahkamah Agung di Dalam UU No. 32 Tahun 2004 berdasarkan Pasal 145 ayat (5) dan (6) yang lebih di tekankan kepada pengujian peraturan presiden terhadap pembatalan peraturan daerah atau akhirnya bisa dikatakan lebih mirip

dengan banding administrasi karena mengandung ciri-ciri sebagai berikut.

Ciri-ciri dari banding administrasi adalah: (1) diselenggarakan oleh instansi yang hierarkhis lebih tinggi dari pada yang mengambil keputusan pertama atau dibawah pengaruh badan lain; (2) pengujian dari kedua aspek "doelmatigheid" dan "rechtmatigheid" dari keputusan yang dipersoalkan; (3) dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administrasi yang disengketakan; (4) dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan.³⁸⁸

Kemudian bila mencermati bahwa alasan pembatalan Perda tersebut dinilai bertentangan dengan Undang-Undang, tentunya dasar pernyataan itu akhirnya akan menjadi konflik kewenangan dengan Mahkamah Agung yang telah berulang kali penulis sebutkan. Begitu juga dengan kedaulatan rakyat yang tercermin melalui pengisian jabatan para pembentuk peraturan daerah.

Inilah yang menurut Jimly Asshiddiqie pemecahan atau pembagian konsepsi tentang

³⁸⁸ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung: Alumni, 2004), hal. 18. Sjachran Basah, *Eksistensi dan tolak ukur Badan Peradilan Administrasidi Indonesia* (Bandung: Alumni, 1989), hal. 62.

kedaulatan rakyat di dalam negara kesatuan itu perlu penjelasan tersendiri. Seperti yang digambarkan oleh Jhon Locke, kedaulatan rakyat itu memang dapat dibedakan antara kedaulatan rakyat yang lebur dalam perjanjian pertama (*first treaty*) ketika pertama kali negara dibentuk, tetapi tetap ada bagian dari kedaulatan rakyat itu yang tetap berada ditangan rakyat yang sewaktu-waktu dapat dipakai dalam menentukan kebijakan negara dan mengangkat pejabat-pejabat tertentu melalui pemilihan umum dan/atau referendum (*second treaty*)³⁸⁹

Masih menurut Jimly, bahwa konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsepsi utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian, konsep kedaulatan rakyat itu dewasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistis. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap

³⁸⁹ Jimly, *hukum Acara..Op.Cit.*, hal. 36 lihat juga Jhon Locke, *Two Treaties of government* (1689), hal 523-526.

memunyai kedaulatan sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh sebab itu, produk legislatif di daerah provinsi ataupun kabupaten/kota berupa Peraturan Daerah sebagai hasil kerja dua lembaga, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja.³⁹⁰

Kedua, secara logika uraian di atas juga berkenaan dengan Keputusan Menteri, bila mencermati tiga bentuk Keputusan Menteri di dalam membatalkan Peraturan Daerah yang berkenaan dengan retribusi dan pajak, secara sepihak dibenarkan melalui Pasal 185 UU Nomor 32 Tahun 2004 dan melalui PP No. 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah, Pasal 80 ayat (2) dan PP No. 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah, Pasal 17 ayat (2).

³⁹⁰ *Ibid.*, hal. 37.

Namun, dalam bentuk analisis hukum Keputusan Menteri, penulis sama sekali tidak melihat pasal apa atau ketentuan yang mana dari Peraturan daerah di anggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, di semua Keputusan Menteri yang penulis periksa, bahwa Peraturan Daerah itu bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tertentu tanpa adanya penyebutan pasal Peraturan Daerah tertentu yang secara langsung bertentangan dengan Pasal tertentu di dalam Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut tepatlah sekiranya diperlukan lembaga netral sebagai pihak ketiga dalam pembatalan peraturan daerah yang merupakan produk politik. Lembaga netral ini adalah Mahkamah Agung yang landasan hukum kewenangan telah di jamin secara konstitusional melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan melalui Undang-Undang. Maka bentuk pengawasan tersebut baiknya secara preventif dilakukan oleh pemerintah yang kemudian ditetapkan

sementara baru kemudian secara refresif diberikan kepada Mahkamah Agung untuk menguji legalitas Peraturan Daerah tersebut. Kemudian pembatalan perda dikembalikan kepada pembentuknya.

Pernyataan di atas tetap melihat bahwa dalam bentuk Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi, bentuk pengawasan dalam bentuk preventif dan refresif terhadap daerah tetap perlu diterapkan. Namun tetap dilandasi semangat bahwa pengawasan tersebut bukanlah dalam rangka pembatasan dalam segala hal.

2. Menggagas Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Konstitusi

Secara konstitusional telah penulis sebutkan bahwa yang memiliki kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan adalah Mahkamah Agung, berdasar Pasal 24A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun bila melihat kenyataan Tunggakan perkara³⁹¹ dari lembaga pengadilan tertinggi ini, kiranya juga diperlukan pemikiran untuk

³⁹¹ Manan, Bagir. "Tunggakan Perkara di MA Terus Menumpuk", *Kompas*, (14 April, 2004), hal. 3

meringankan pekerjaan lembaga tersebut. Bila memperhatikan berdasarkan perkara uji materil yang diterima dari tahun 2003 sampai 2007, paling tidak dapat dijelaskan melalui tabel berikut:

Keadaan Perkara Hak Uji Materil Tahun 2003 s/d Juni 2007 Pada Mahkamah Agung RI

1. Jumlah perkara masuk	: 175
2. Jumlah perkara putus	: 96
a. Tolak	: 77
b. Kabul	: 14
c. N.O	: 2
d. Cabutan	: 3
3. Cabutan	: 3

Jumlah perkara yang belum diputus : 79

Perkara hak uji materil perda sebanyak : 28 perkara

**Sumber: Makalah, Hak Uji Materiel, Imam Soebechi, S.H., M.H (Hakim Agung), disampaikan dalam Seminar Nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah, 19-20 November 2007.*

Data di atas memberikan betapa lembaga ini memiliki tunggakan perkara yang akan terus bertambah, karena Perma Nomor 1 Tahun 2004 tidak membatasi batas waktu maskimal yang dapat digunakan majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan Kemudian.

Kemudian yang patut di dikritisi adalah masih tertutupnya lembaga Mahkamah Agung bagi masyarakat dalam mengawasi jalanya persidangan, padahal objek yang disengketan adalah berkaitan dengan kepentingan publik yang selalu dirumuskan dengan peraturan yang mengikat umum. Kemudian Ekspektasi yang tinggi terhadap MA agaknya turut menentukan persepsi publik terhadap lembaga itu. Kemudian Ekspektasi yang tinggi terhadap MA agaknya turut menentukan persepsi publik terhadap lembaga itu.³⁹²

Berkaitan itu mengalir juga wacana penyatuan atap antara pengujian undang-undang dan pengujian peraturan perundang-undang di dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi.³⁹³

³⁹² AJ Ibnu Wibowo dan Toto Suryaningtyas, "Mahkamah Agung: Wibawa Lembaga yang Kian Pudar...", *Kompas*, (24 Agustus 2007), hal. 3.

³⁹³ Sesungguhnya dalam rangka memberdayakan Mahkamah Agung (MA), Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) telah lama memperjuangkan agar MA diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sebagai salah satu strategi yang dicetuskan sejak tahun 1970-an untuk memberdayakan MA..lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 8. lihat pula Gagasan satu atap pengujian undang-undang dan pengujian peraturan perundang-undang oleh Mahkamah Konstitusi kerap kali menjadi wacana ahli Hukum Tata Negara, tulisan Machmud Azis, "Aspek konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal konstitusi*, 3 (Volume 3, September 2006)hal.141, kaitannya dengan aspek legalitas dan aspek konstitusionalitas mulai mengalir wacana bahwa peraturan perundang-undangan dimana Perda memunyai landasan konstitusional (formil maupun materiil)

Sehingga di masa depan akan lebih baik bila pengujian undang-undang di satu atapkan kedalam kewenangan MK sehingga MA bisa berkonsentrasi pada pemberian keadilan (mahkamah keadilan) dan Mk berkonsentrasi untuk menjaga tata hukum di negeri ini (mahkamah sistem hukum).³⁹⁴

Beranjak dari itu secara perlahan perlu kiranya perlu memahami gagasan pemikiran guru besar hukum tata negara Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie, di dalam bukunya yang berjudul "Perihal Undang-Undang", dijelaskan bahwa peraturan daerah itu dapat juga dilihat sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal, bahkan dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, peraturan daerah mirip dengan undang-undang, hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya yang bersifat lokal. Lebih lanjut Jimly menegaskan bahwa:

dalam UUD 1945 (vide Pasal 18) dikaitkan dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.

³⁹⁴ Refli Harun, "Reformasi Konstitusi Jilid Dua", Disampaikan pada Roundtable Discussion Kajian Komprehensif tentang Usulan Amandemen UUD 1945, Diselenggarakan oleh Fraksi Partai Golkar MPR, Jakarta, Selasa, 11 September 2007. Lihat pula A. Fickar Hadjar, (ed). Pokok-Pokok Pikiran Dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), hal. 14. Di beberapa Negara seperti Afrika Selatan, Korea Selatan, Jerma, Federasi Rusia, Czech, dan Yugoslavia, kewenangan Mahkamah Konstitusi juga termasuk sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Antar Pemerintah Daerah.

Dari segi bentuknya Peraturan Daerah itu betatapun juga memang merupakan peraturan lokal, tetapi sebenarnya, dari segi isinya ia juga adalah undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiele zin*), yaitu sebagai undang-undang lokal (*locale wet*)³⁹⁵

Melalui Pemikiran tersebut sekiranya selain Pemerintah maupun Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi juga dapat menafsirkan bahwa peraturan daerah itu sebagai "*locale wet in materiele zin*" sehingga juga dapat dijadikan sebagai objek pengujian konstitusional yang harus dijalankannya sebagai lembaga pengawal konstitusi.³⁹⁶

Pengujian konstitusionalitas adalah pengujian nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil.³⁹⁷ Landasan formal konstitusional dimaksudkan untuk memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁹⁸

³⁹⁵ Jimly, *Perihal Undang-Undang.*, *Loc.Cit.*

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Jimly, *Hukum Acara.*, *Loc. Cit.*

³⁹⁸ Machmud Azis, "Aspek konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal konstitusi*, 3 (Volume 3, September 2006), hal 121

Sementara landasan Materiil konstitusional menyangkut materi muatan yang harus dan cocok diatur dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis dan tingkatannya (hirarki) sesuai dengan apa yang diperintahkan baik secara tegas maupun secara tersirat dalam UUD dan/atau berdasarkan asa konstitusionalisme serta asas Negara hukum (*rule of law*) yang terdiri atas supremasi, ekualiti, hukum dasar bersumber pada HAM atau Negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) yang terdiri atas pengakuan HAM, pemisahan kekuasaan, *wetmatige bestuur*, dan peradilan TUN.³⁹⁹

Peraturan daerah memiliki landasan formal konstitusional pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya di dalam ayat (6). Sementara untuk melihat landasan Materil dari peraturan daerah adalah perlu melihat penjelasan Jimly Asshiddiqie berikut:

apabila kewenangan untuk menguji peraturan daerah diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka bentuk dan substansi peraturan daerah itu harus dilihat sebagai undang-undang dalam arti yang luas. Pasal 24C ayat (1) hanya menyebut "undang-undang" dengan huruf kecil. Artinya, kualifikasi "undang-undang" dimaksud belum dirinci. Jika ditafsirkan bahwa dalam kata "undang-

³⁹⁹ *Ibid.*, hal 120.

undang" tersebut dapat tercakup juga pengertian "undang-undang dalam arti materiel" (*wet in materiele zin*), maka niscaya substansi peraturan daerah dapat dilihat sebagai "*wet in materiele zin*" yang berbaju peraturan daerah⁴⁰⁰

Berdasarkan pemikiran tersebut menurut penulis diperlukan sebuah aturan hukum yang dapat memberikan kewenangan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk dapat menguji secara konstitusionalitas peraturan daerah. Karena disadari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 A menegaskan kewenangan tersebut mutlak di miliki Mahkamah Agung.

Namun bila memahami pemikiran K.C. Wheare yang menguraikan lebih lanjut mengenai perubahan-perubahan konstitusi yang dapat terjadi melalui (i) perubahan hukum dalam arti strict, yaitu perubahan melalui amandemen formal; (ii) perubahan melalui penafsiran yudicial atas teks konstitusi, yaitu melalui proses peradilan tata negara (*constitutional adjudication*); dan (iii) perubahan melalui

⁴⁰⁰ Jimly, *Perihal Undang-Undang.*, *Loc.Cit.*

kebiasaan dan konvensi.⁴⁰¹ Maka ada harapan kewenangan tersebut menjadi satu atap di bawah Mahkamah Konstitusi.

Dari pemikiran K.C. Wheare yang paling memungkinkan adalah melalui konvensi ketatanegaraan. Dengan memahami uraiannya berikut ini:

*"Many important change in the working of a constitution occur without any alteration in the rules which regulate a government, wheter they strictly legal or rules of custom and convention"*⁴⁰²

Terjemahan Jimly Asshiddiqie, Banyak perubahan yang terjadi dalam rangka pelaksanaan undang-undang dasar tanpa mengubah secara mutlak bunyi teks hukum ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan, melainkan terjadi begitu saja melalui kebiasaan dan konvensi (rule of custom and convention)⁴⁰³

Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan Negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan

⁴⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 145. lihat juga Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Muhammad Hardani. (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hal. 125.

⁴⁰² *Ibid.*, hal 238.

⁴⁰³ *Ibid.*

(mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.⁴⁰⁴

Namun seringkali konvensi di pahami dilakukan dengan tidak tertulis sehingga mengurangi sisi kekuatan hukum. Tetapi konvensi ketatanegaraan ini dapat pula dengan memahami pendapat Ismail Suni, guru besar hukum tata negara Universitas Indonesia, menurutnya, "Konvensi tidak perlu selalu merupakan ketentuan yang tertulis, yang timbul dari persetujuan (agreement) boleh saja berbentuk tertulis".⁴⁰⁵

Sebagai salah satu contoh, misalnya, jika Presiden mengadakan persetujuan dengan pimpinan parlemen mengenai sesuatu agenda persidangan parlemen, dan persetujuan itu dituangkan secara tertulis dalam bentuk *express agreement*, maka hal itu dapat menjadi konvensi dalam bentuk tertulis.⁴⁰⁶

Dengan memahami pemikiran tersebut menurut penulis kewenangan Mahkamah Konstitusi

⁴⁰⁴ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: C.V. Armico, 1987), hal. 15.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, hal 241. Ismail Suni, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, *Op. Cit.*, hal.41

⁴⁰⁶ *Ibid.* Misalnya, persetujuan antara Wakil Presiden Mohammad Hatta dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 16 Oktober 1945 atas Maklumat Pemerintah bertanggal 14 November 1945 juga ditandatangani dalam bentuk tertulis.

menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang dapat terjadi melalui konvensi ketatanegaraan. Pelaksanaan konvensi ketatanegaraan tersebut harus melalui adanya kesepakatan antara MK, MA, DPR, dan Presiden. Bentuk kesepakatan tersebut di atur melalui undang-undang.

Pemberian kewenangan ini tentunya dimaksudkan dalam rangka mencari pihak ketiga yang netral dalam menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah yang secara resmi merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Kemudian bila meninjau keseluruhan ketentuan yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi, adalah sebagai berikut:

a. Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 Pasal 24C Ayat (1)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan

memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁴⁰⁷

**b. Berdasar Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004
Tentang Kekuasaan Kehakiman**

Pasal 12

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

c. memutus pembubaran partai politik; dan

d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Lihat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24C ayat (1), *Loc. Cit.*

⁴⁰⁸ Lihat UU Nomor 4 tAahun 2004 Pasal 12, *Loc. Cit*

c. Berdasar Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003

Tentang Mahkamah Konstitusi

Pasal 10

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

c. memutus pembubaran partai politik; dan

d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

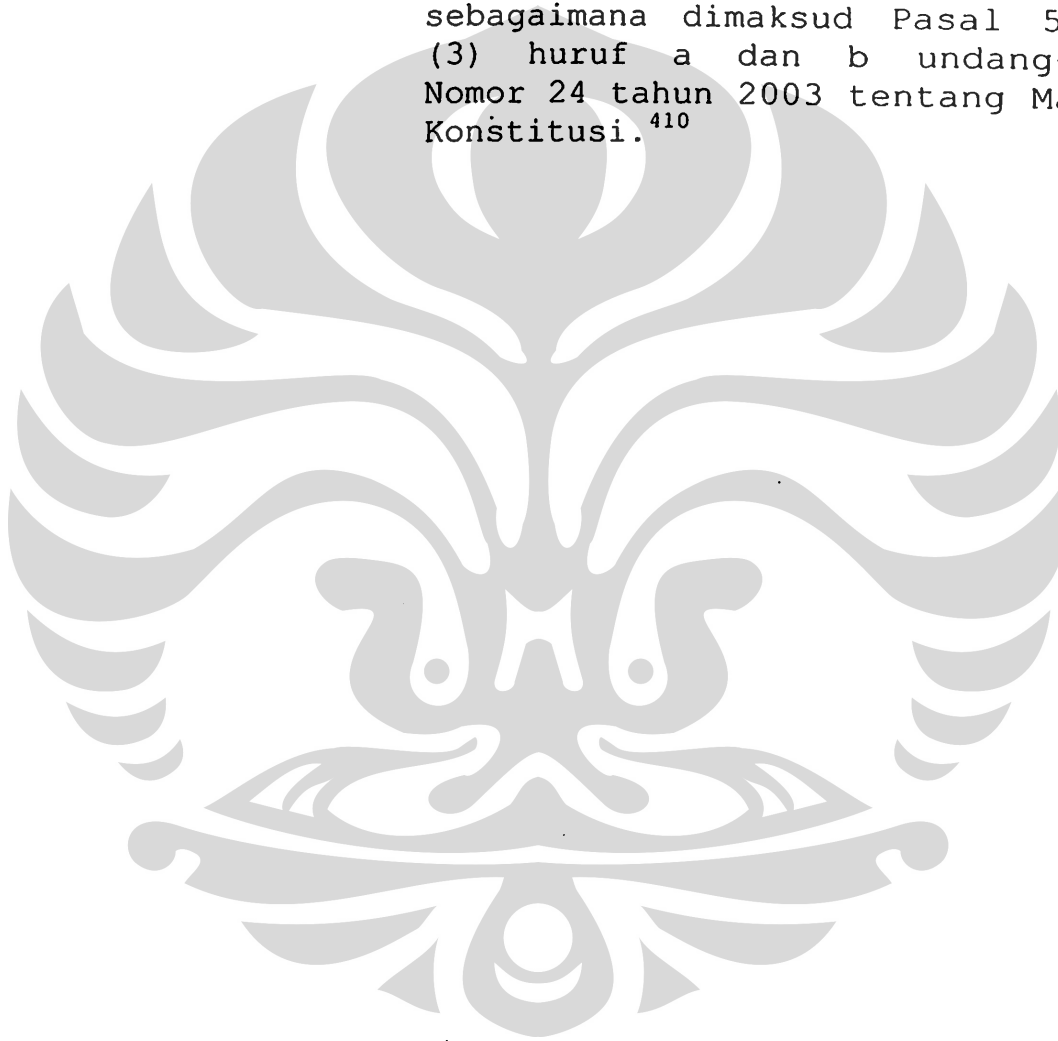
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 98, Pasal 10.

**d. Berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi
Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman dalam
Perkara Pengujian Undang-Undang.**

Pasal 1

(1) Pengujian adalah pengujian formil dan/atau pengujian materiil sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) huruf a dan b undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁴¹⁰



⁴¹⁰ Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.



BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Adapun yang dapat disimpulkan dalam pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut;
Pertama, Pergeseran kewenangan dalam pembentukan undang-undang di tingkat pusat mempengaruhi kewenangan pembentukan peraturan di tingkat daerah. Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menghendaki kewenangan membentuk undang-undang di pegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat sedangkan Presiden hanya mempunyai hak mengajukan RUU. Hal tersebut juga berdampak pada pembentukan peraturan

daerah yang semula oleh Kepala Daerah beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal inilah yang dikatakan Jimly, peraturan daerah sebagai produk legislatif daerah. Kedua, adanya keterlibatan DPRD maupun Kepala Daerah secara bersama-sama dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, hal ini menegaskan adanya derajat yang sama antara kedua lembaga daerah, walaupun keduanya penyelenggara pemerintahan daerah tetapi tidak bisa menjadikan DPRD sebagai bagian dari birokrasi pemerintah daerah khususnya dalam membentuk perda. Ketiga, pengisian jabatan DPRD dan Kepala Daerah Berdasarkan Pemilihan secara langsung. Di Indonesia pemilu lazimnya dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Pelaksanaan pemilihan baik perwakilan rakyat daerah dan pemimpin daerah ini dijamin melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang.

2. Pengawasan Pusat terhadap Daerah di Indonesia biasanya terbagi atas pengawasan refresif dan preventif, hal ini terkait dengan bentuk Negara Kesatuan yang dianut, sehingga peraturan-

peraturan sentrallah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Namun sejarah pengawasan pusat terhadap daerah selalu ditekankan dari sisi efisiensi daripada demokrasi, yang oleh Legge (1963) pemerintahan lokal otonom di Republik Indonesia 1950-1956 berbau kolonial. Di bawah Demokrasi Terpimpin tak pelak lagi desentralisasi sebagai sarana pencapaian demokrasi secara formal dalam periode sebelumnya semakin jauh dari kenyataan. Kemudian di tahun 1974 hingga 1998 tidak pelak lagi penerapan sistem sentralisasi secara kaku menimbulkan tuntutan menjadi Negara federal. Di masa reformasi pengawasan terhadap daerah, terbagi atas dua Undang-undang, di UU No. 22 tahun 1999 pengawasan yang anut hanyalah refresif tanpa adanya pengawasan preventif. Namun UU tersebut di gantikan oleh UU No.32 Tahun 2004, pengawasan ini kembali menganut pengawasan secara preventif dan refresif. Pengawasan refresif dilakukan baik oleh Presiden melalui Peraturan Presiden maupun oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan Keputusan Menteri. Pemberlakuan dua bentuk aturan hukum

dalam pembatalan peraturan daerah menuai kontroversi, karena, *Pertama*, setelah perubahan UUD 1945 maka pergeseran pembentukan undang-undang turut mempengaruhi pembentukan peraturan di tingkat daerah. *Kedua*, peraturan daerah tersebut dibentuk secara bersama-sama sehingga tidak lagi disebut sebagai produk regulatif tetapi sebagai produk legislatif yang demokratis dan pengisian jabannya pun berkaitan dengan fungsi kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung untuk DPRD dan pemilihan kepala daerah secara langsung. *Ketiga*, walaupun kedua aturan tersebut diakui namun dalam mekanisme review terhadap perda, kedua aturan hukum tersebut sangatlah lemah, inilah yang menurut penulis bahwa media dan ahli administrasi terlalu focus terhadap pembentukan yang perda lemah tetapi tidak focus terhadap lemahnya mekanisme review yang dilakukan oleh pemerintah pusat. *Ke-empat*, kewenangan review tersebut secara langsung bertabrakan dengan kewenangan Mahkamah Agung yang secara konstiusional diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kelima*,

berdasarkan perfektif perundang-undangan, materi muatan Peraturan Presiden di dasarkan atas UU Nomor 10 Tahun 2004, namun secara konstitusional tidak memiliki landasan. Sementara materi muatan Keputusan Menteri tidaklah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004. *ke-enam*, dalam pelaksanaan pembatalan peraturan daerah keputusan menteri bertabrakan dengan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004, yang mengatur pembatalan Peraturan Daerah melalui Peraturan Presiden.

3. Fungsi lembaga yudisial terhadap pengawasan refresif di Negara kesatuan tidaklah dinihilkan, ini dapat di kaji berdasarkan penelitian disertasi hukum Bagir Manan di tiga Negara yang menganut bentuk Negara kesatuan seperti, Inggris, Perancis dan Belanda. Di Indonesia sendiri Fungsi lembaga yudisial dalam pengujian peraturan daerah secara yuridis merupakan kewenangan Mahkamah Agung, karena di ketuhui bahwa peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang resmi. Oleh sebab itu Mahkamah Agung berhak menguji legalitas peraturan daerah. Keberhakan

pengujian itu di dasarkan atas UUD 1945 Pasal 24A, UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 Mahkamah Agung, serta Perma No. 1 Tahun 2004 dan Perma No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil.

B. SARAN

1. Pembentukan peraturan daerah telah bergeser, kini kewenangan tersebut berada dalam kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), oleh karena itu untuk mendapatkan produk legislatif yang berpihak kepada rakyat, tentunya di perlukan pasrtisipasi rakyat yang utuh dalam pembentukannya, ini dimaksudkan agar tidak satupun dari peraturan daerah dimasa mendatang dinilai merugikan rakyat. Setelah itu diperlukan pula pemberdayaan dalam pembentukan peraturan daerah, mengingat hampir 32 tahun peranan tersebut hanya dimiliki oleh kepala daerah. pemberdayaan yang paling tepat dalam rangka pemberdayaan pembentukan peraturan daerah adalah melakukan pekerjaan atau

pelatihan berupa review menyeluruh terhadap peraturan perundang-undangan.

2. Dalam pengawasan Peraturan Daerah, sekiranya perlu dipikirkan kembali untuk merevisi undang-undang No. 32 Tahun 2004, karena penerapan pengawasan refresif melalui peraturan presiden dan keputusan menteri sekaligus terhadap peraturan daerah memberikan makna ketidakpastian, terlepas dari itu penting pula merevisi pp retribusi dan pajak yang memberikan kewenangan menteri dalam negeri untuk membatalkan peraturan daerah berdasarkan usulan menteri keuangan, karena usulan tersebut sebagai landasan membatalkan perda tanpa adanya mekanisme review yang bisa difahami secara hukum. Berkaitan dengan itu penulis menyarankan, boleh saja pengawasan preventif dilaksanakan oleh menteri namun kemudian apabila menurut menteri adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan ditetapkan saja sementara kemudian diusulkan kepada Mahkamah Agung untuk di review, sehingga secara yuridis terlihat apa saja yang bermasalah dan

dinyatakan bertentangan atau tidak, bila bertentangan dikembalikan kepada kepala daerah dan DPRD untuk dicabut, sementara bila dinilai tidak bertentangan maka dapat dinyatakan berlaku.

3. Kemudian menurut penulis apabila disadari bahwa Mahkamah Agung akan sulit melayani banyaknya perkara yang berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah, sementara tunggakan perkara lainnya masih belum bisa terselesaikan, menurut penulis, perlu dikembangkan terobosan hukum - yang diajukan oleh para ahli hukum tata Negara - khusus mengagas pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi. Tentunya diperlukan cara agar tidak melanggar konstitusi. Cara tersebut dapat dilakukan melalui konvensi ketatanegaraan secara tertulis, yaitu diperlukan empat lembaga negara (Presiden, DPR, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) untuk melakukan persetujuan berkenaan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah konstitusi, persetujuan tersebut dibuat tertulis dalam bentuk undang-undang.

Daftar Pustaka

A. Buku

A. Fickar Hadjar, (ed). *Pokok-Pokok Pikiran Dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003

Abdurrahman (ed), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Melton Putra, 1987

Akzin, Benyamin. *Law, State and International Legal order Essays in honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1964

Amiroedin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

_____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004

_____, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006

_____, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konpres, 2005

- _____, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtar Van Hoeve, 1994
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006
- Asshiddiqie, Jimly & M. Ali Safaat. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Azed, Abdul Bari & Makmur Amir. *Pemilu & dan Partai Politik Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1989
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa Media, 2004), Di terjemahkan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* Karya C. F. Stong, O.B.E., M.A., Ph.D., The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966.
- Danuredjo, S.L.S, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Jakarta: Laras, 1967
- Fatmawati, *Hak menguji (Toetsingrect) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.

- Friedmann, Wolfgang. *Legal Theory*, London: Steven & Son Limited, 1960.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah Kajian politik dan Hukum: Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai dengan 2004*, Bogor: Ghalia, 2007
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia*, (II), Jakarta: Gunung Agung, 1968
- Hadjon, Philipus M., et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet ke-9, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005
- Hatta, Mohammad. *Kearah Indonesia Merdeka, Kumpulan Karangan Jilid I*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976
- Hendro Nurtjahjo, (ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* Bandung: Alumni, 2004
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ke-3, Jakarta: PN. Balai Pustaka, 2002
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976
- Koesoemahatmadja, RDH, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979
- L.J. van Apeldoorn, *Penghantar Ilmu Hukum*, cet. Ke-29, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001

- Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 1975
- _____, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1989
- Manan, Bagir & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1993
- Manan, Bagir, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: C.V. Armico, 1987
- _____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994
- _____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995
- _____, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL.CO, 1992
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: UII-Press, 2004
- Kansil, CST. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta Aksara Baru, 1978
- Kaho, J. Riwo. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: bina Aksara, 1982
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Panitia AD HOC II (Sidang Tahunan 2000)*, Buku Kedua, Jilid 6B, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000

_____, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005

Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Buku 1, Dikembangkan dari perkuliahan Prof, Dr, A.Hamid. S Attamimi, S.H, Yogyakarta: Kanisius, 2007

_____, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan teknik pembentukannya)*, Buku 2, Dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid. S. Attamimi, S.H., Yogyakarta: Kanisius, 2007

Mass, Arthur. *Area and Power a Theory of Local Government* (Illionis:Glencoe, 1959

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2005

Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1978

Misdayanti dan R. G. Kartasapoetra, *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, 1989

Modeong, Supardan. *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Perca, 2005, edisi revisi

Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005

Muluk, M. R Khairul. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia, 2005

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1992.

- Muslimin, Amrah. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 2002
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006
- Siagian, Sondang P. *Filsafat Administrasi*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 1982
- Sir William O. Hart - J. F. Garner, *Intoduction to the Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973
- Soejito, Irawan. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, Disesuaikan dengan Undang-Undang No. 5*

Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok
Pemerintahan di Daerah, Jakarta: PT.Bina
Aksara, 1983

_____, Hubungan Pemerintah Pusat dan
Pemerintah Daerah, Bandung: Penerbit
Rineka Cipta, 1990

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Peranan dan
Penggunaan Perpustakaan di dalam
Penelitian Hukum, Jakarta: Pusat
Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum
Universitas Indonesia, 1979

_____, Penelitian Hukum Normatif: Suatu
Tinjauan Singkat, Edisi 1, Cet. V,
(Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001

Soerjono Soekanto (et.al), Perihal Kaidah
Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989

Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar,
Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000

Soetandyo Wignosubroto, (et.all)., Pasang surut
Otonomi Daerah Sketa Perjalanan 100 Tahun,
Jakarta: Istitute for Local Development
dan Yayasan Tifa, 2005

Soemantri M, Sri. Hak Uji Material Di
Indonesia, Bandung: Alumni, 1977

Suni, Ismail. Pembagian Kekuasaan Negara,
Jakarta: Aksara Baru, 1982

Surianingrat, Bayu. Sejarah Pemerintah Di
Indonesia; Babak Hindia Belanda dan
Jepang, Jakarta: Dewa Ruci Press, 1981

Syarif Saleh, Otonomi dan Daerah Otonom,
Jakarta: Endang, 1953

Syaukani, HR. et. al. Otonomi Daerah Dalam
Negara Kesatuan, Yogyakarta: Pusat
Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan
Kerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2002

Syafruddin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, 1985

WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1976

Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003

B. Artikel

A. Hamid S. Attamimi, "Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan) Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FHUI, Depok, 20 September 1993

Hoessein, Benyamin. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi Ke demokrasi?", Pidato Pengukuhan di Ucapkan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu administrasi Negara Pada Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, di Jakarta Pada Tanggal 18 november 1995

_____, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)", Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, Badan Pembinaan hukum Nasional, 29-31 Mei 2006,

_____, "Membangun visi dan persepsi yang sama antara daerah dan pusat dalam memantapkan otonomi daerah". Makalah disajikan dalam sarasehan nasional administrasi Negara dalam memantapkan NKRI yang diselenggarakan oleh ikatan alumni sekolah tingi ilmu administrasi Negara PERSAI

dengan STIA LAN RI pada 25-26 juli 2002, hotel Borobudur, Jakarta.

Refli Harun, "Reformasi Konstitusi Jilid Dua", Disampaikan pada Roundtable Discussion Kajian Komprehensif tentang Usulan Amandemen UUD 1945, Diselenggarakan oleh Fraksi Partai Golkar MPR, Jakarta, Selasa, 11 September 2007

Syasuddin Haris, "Garis Besar Masalah Otonomi Daerah: Evaluasi Kritis Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah", disampaikan sebagai pengantar diskusi dalam Workshop Revisi UU No. 32/2004 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan bekerjasama dengan DPD RI, tanggal 13 Januari 2007 di Jakarta.

C. Majalah Ilmiah

Laica Marzuki, "Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007

Lubis, M. Solly. "Dasar-dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Volume 4 Nomor 2, Jakarta, *Jurnal Konstitusi*, 2007

Machmud Azis, "Aspek konstitusionalitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal konstitusi*, 3, Volume 3, September 2006

Majalah Departemen Dalam Negeri, *Media Praja*, Edisi 03, Tahun I, 1-15 Maret 2006, Pt.Laksmi Studio, Jakarta

Simatupang, Dian puji N. Pengawasan dan Peradilan Administrasi, Materi Perkuliahan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004

D. Surat Kabar

AJ Ibnu Wibowo dan Toto Suryaningtyas, "Mahkamah Agung: Wibawa Lembaga yang Kian Pudar...", *Kompas*, (24 Agustus 2007): 3.

Manan, Bagir. "Tunggakan Perkara di MA Terus Menumpuk", *Kompas*, (14 April 2004): 3.

E. Disertasi, Tesis, Data dan Sumber yang Tidak Diterbitkan

Kusmito Gunawan, "Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Terhadap Kekuasaan Pemerintah dalam Membatalkan Perda ditinjau dari Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia", Tesis, Jakarta: Program Pasca Sarjana FH UI, 2007

Buku I "Naskah Akademik Kajian Konprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Jakarta, Sekretariat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004

Dwi Andini Budistyowati, "Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia", Disertasi, Jakarta: Program Pasca Sarjana FH UI, 2004

Manan, Bagir. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi menurut UUD 1945", Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, 1990

F. Internet

"Catatan Seputar Tersungkurnya Peraturan Menteri di KakiPerda:"<http://hukumonline.com/detail.asp?id=10601&cl=Fokus>, Tanggal 27 Juni 2004.

Heni Rahayu, "Depdagri Pantau Perda Penghambat Investasi": <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=152990>, 19 Desember 2007.

Asshiddiqie, Jimly. "Otonomi Daerah dan Perlemen di Daerah" artikel dalam e-jurnal pada: <http://www.theceli.com/dokumen/jur.keseimbangan.anatnal/jimly/j014>,

_____, "Ideology, Pancasila dan Konstitusi" www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideology_pancasila_dan_konstitusi.doc, 20 April 2008.

"Menyoal Banyaknya Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah", http://www.indopos.co.id/index.php?act=detail_c&id=314639, 27 Nov 2007.

"Percepat Pencabutan Perda", <http://www.pikiran-rakyat.co.id/cetak/2006/042006/21/0606.htm>, 21 April 2006.

"Pemerintah Ikut Andil dalam Perda Bermasalah": <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0603/10/utama/2497991.htm>, 10 Maret 2006

"Urgensi Harmonisasi Kebijakan Pusat-Daerah": <http://www.Suarakarya-online.com/news.html?id=173711>, 24 Mei 2007.

"Reformulasi Hubungan DPRD-Kepala Daerah <http://www.Sinarharapan.co.id/berita/0502/23/opi01.html>, 23 Februari 2005.

Yance Arizona, "Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif", <http://legalitas.org/?q=node/442>, 8 Januari 2008

G. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*

_____, *Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950 (UU No. 7 Tahun 1950, LN 1950-56, d.u. 15 Ag 1950)*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 57 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, LN Nomor 1 Tahun 1957.*

_____, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 04*

_____, *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 1965/83; Tambahan Lembaran Negara No. 2778*

_____, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Lembaran Negara 1974/38, Tambahan Lembaran Negara No. 3037*

_____, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73.*

_____, *Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23*

_____, *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60*

_____, *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 246*

_____, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001
Tentang *Otonomi Khusus Bagi Provinsi
Papua*, Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 2001 Nomor 135.

_____, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003
Tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan
Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun
2003 Nomor 37.

_____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003
Tentang *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil
Presiden*, Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2003 Nomor 93

_____, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003
Tentang *Mahkamah Konstitusi.* Lembaran
Negara Tahun 2004 Nomor 98

_____, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004
Tentang *Kekuasaan Kehakiman.* Lembaran
Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor
8.

_____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004
Tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor
14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.*
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun
2004 Nomor 9.

_____, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004
Tentang *Pemerintahan Daerah*, lembaran
Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor
126

_____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006
Tentang *Pemerintahan Aceh*, Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62

_____, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008
Tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan
Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun
2008 Nomor 51

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang *Pajak Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 118

_____, Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 Tentang *Retribusi Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 119

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 91

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang *Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2006 Tentang *Pembatalan Ketentuan Pasal 33 ayat (2) Huruf N dan Pasal 34 ayat (8) Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*

Aceh, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 Tentang *Tata Cara Pembentukan Qanun*, Lembaran Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 03

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000
Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan
Peraturan Perundang-Undangan

Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan
Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1
Tahun 1999 Tentang *Hak Uji Materiil*

_____, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Hak Uji Materiil*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang *Pedoman dalam Perkara Pengujian Undang-Undang*.

Departemen, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Manokwari Nomor 18 Tahun 2003 Tentang *Retribusi Pengelolaan Hasil Hutan*.

_____, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2006 Tentang *Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 50 Tahun 2002 Tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan*.

_____, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2006 Tentang *Pembatalan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2002 Tentang Angkutan Jalan Dan Retribusi Perizinan Angkutan Dalam Wilayah Kota Makassar*