DISERTASI

PENGAWASAN PEMERINTAH (PUSAT) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dis
H-1 04/04
Par
P

I WAYAN PARSA

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

PENGAWASAN PEMERINTAH (PUSAT) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

DIS
H 04/04
Par
P

DISERTASI

Untuk memperoleh Gelar Doktor
dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Telah dipertahankan di hadapan
Panitia Ujian Doktor Terbuka
Pada hari : Kamis
Tanggal : 16 Oktober 2003
Pukul 10.00 WIB

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Oleh :

I WAYAN PARSA
NIM. 099712456 D

Lembar Pengesahan

Disertasi ini telah disetujui

pada tanggal 16 Desember 2003

Promotor,

Prof. Dr. Philipus M Hadjon, S.H.
NIP.130541986

DISERTASI INI TELAH DIUJI PADA UJIAN TAHAP I (TERTUTUP)

PADA TANGGAL 11 AGUSTUS 2003

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. H. Moch.Isnaeni, S.H., M.S.

Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.

2. Prof. Dr. Ichlasul Amal, M.A.

3. Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S.

4. Dr. Harjono, S.H., M.C.L.

5. Dr. Peter Mochmud MZ, S.H., M.S., LLM.

6. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H.,M.S.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan

Rektor Universitas Airlangga

Nomor : 6698 /JO3/PP/2003

Tanggal : 21 Agustus 2003

Ucapan Terima Kasih

Puji syukur saya panjatkan kehadapan Tuhan Yang Maha Esa karena hanya atas rahmat-Nya penulisan disertasi ini dapat diselesaikan.

Disertasi ini dapat dirampungkan berkat kontribusi dari berbagai pihak baik berupa sumbangan pemikiran, dukungan materiil, maupun motivasi yang tidak ternilai harganya. Pada kesempatan ini secara khusus saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat Prof. Dr. Philipus M Hadjon, SH selaku promotor yang telah bersedia meluangkan waktunya dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan dan arahan bagi penyelesaian disertasi ini.

Ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya juga saya sampaikan kepada :

Pemerintah Republik Indonesia cq. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan bantuan keuangan berupa beasiswa melalui Tim Managemen Program Doktor (TMPD).

Rektor Universitas Airlangga Surabaya, Prof. Dr. Med. H Purwhito, dr., mantan Rektor Prof. H. Soedarto dr, DTM&H, Ph.D, atas perkenannya saya

dapat mengikuti program doktor pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Direktur Program Pascasarjana UNAIR, Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr, Sp.P. dan mantan Direktur Prof. Dr. H. Soedijono Tirtowidardjo, dr., Sp.THT., beserta para Asisten Direktur dan seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga atas segala fasilitas dan layanan selama saya mengikuti studi S3.

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum, Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH,MS, mantan KPS S3 Ilmu Hukum Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, SH, dan mantan Pjs. KPS S3 Ilmu Hukum Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH dan Prof.Dr. Philipus M Hadjon, SH, atas segala petunjuk dan arahannya.

Rektor Universitas Udayana Prof.Dr I Wayan Wita, dr., DSJP dan mantan Rektor Prof.Dr. I Ketut Sukardika dr,DMSK, atas ijin yang diberikan kepada saya untuk mengikuti program S3 di Univ. Airlangga.

Dekan Fakultas Hukum Universitas Udayana, Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH,MS atas segala bantuan/fasilitas serta dorongan moril yang diberikan kepada saya untuk menyelesaikan program S3.

Para dosen pengajar Program Doktor Program Pascasarjana Universitas Airlangga khususnya angkatan 1997 (termasuk pengasuh MKPD) yakni : Prof. Abdoel Gani, SH.,MS., Prof. Hermien Hadiati Koewadji, SH, Prof. Dr. Kunto Wibisono, Prof. Dr. J E Sahetapy, SH, Prof. Dr. Philipus M Hadjon, SH, Prof. Dr. Rudhi Prasetya, SH, Prof. Dr. Bagir Manan, SH, Prof. Dr. Soewoto, SH,MS (alm.), Prof. Drs. Ramlan Surbakti, MA,Ph.D, Prof. Sutandyo Wignyosubroto,MPA, Dr. Harjono, SH,MCL., Dr. Peter Machmud MZ, SH, MS,LLM, Prof. Dr. H. Muhammad Zainudin, Apt., Prof. Dr. H. Sarmanu, drh.,M.S., Dr. Widodo Pujiraharjo, dr., MPH., Ph.D., atas segala ilmu yang telah diberikan sehingga memperluas wawasan saya di bidang keilmuan.

Tim Penguji Proposal Disertasi yang diketuai oleh Prof. Dr. Philipus M Hadjon, SH., dan beranggotakan Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, SH., Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo, SH.,MS. (alm.), Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH., MS., dan Dr. Harjono, SH., MCL.

Tim Penilaian Naskah Disertasi yang diketuai Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH., dan beranggotakan Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH., MS., Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH., MS., Prof. Dr. Abdoel Rasjid, SH., LLM., Dr. Peter Machmud MZ, SH., MS., LLM., dan Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH., MS.

Tim Penguji Ujian Disertasi Tahap I (Tertutup) yang diketuai Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH., MS., dengan anggota Prof. Dr. Philipus M Hadjon, SH., Prof. Dr. Ichlasul Amal, MA., Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH., MS., Prof. Dr. Abdoel Rasjid, SH., LLM., Dr. Harjono, SH., MCL., Dr. Peter Machmud MZ, SH.,MS.,LLM, dan Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH., MS.

Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL, Prof. Dr. I Dewa Gde Atmadja, SH,MS, Dr. Made Pasek Diantha, SH,MS, rekan Drs I Wayan Suandi, SH,M.Hum., rekan Made Arya Utama, SH,MH, yang dengan tulus hati telah membantu saya dengan memberikan bahan-bahan pustaka terkait dengan materi disertasi ini.

Rekan I Gusti Ngurah Gunadi, SH., mahasiswa Program S2 Kenotariatan Universitas Airlangga, terima kasih atas bantuan dan fasilitas yang diberikan terutama pada saat saya menghadapi Ujian Tahap I.

Ayahnda I Ketut Begeh dan Ibunda Ni Made Laji yang telah membesarkan dan mendidik saya dengan penuh kasih sayang dan berkat doa restunya sehingga saya dapat mengikuti pendidikan sampai pada jenjang seperti sekarang ini.

Abstract

This dissertation is to study the central government control over local government. In addition, it also deals with judicial control on local government. This research is a legal research, in which statute approach, historical approach, as well as comparative approach are carried out.

From this research, it is found that repressive control without being equipped with preventive control as provided in Law No. 22 of 1999 proved to be harmful for society and lack of legal certainty as well. This research reveals that the most appropriate control, in which both repressive and preventive controls were applied simultaneously, was as prescribed in Law No. 22 of 1948 and in Law No. 5 of 1974. The cancellation of Local regulation, which may be made either by the central government or by the Supreme Court, is the form of repressive control. The Supreme Court's control is carried out through judicial review, by which the lower-level regulation is tested whether or not it contradicts the higher-level regulation. According to article 24A paragraph (1) of the 1945 Constitution as laid down in the third Amendment, however, the test basis for reviewing is a law rather than higher-level regulation. On the other hand, the basis, by which the central government carries out its repressive control, is wider, which may either be higher-level regulation or public interest.

Relying upon article 114 of Law No. 22 of 1999, the power of Supreme Court is limited to settlement of objection filed by Local Government with the Supreme Court in relation the cancellation of Local Regulation and Decree of the Head of Local Government. The function to settle the objection can be said as a new function for the Supreme Court.

Key words : repressive and preventive controls, central government, the Supreme Court, settlement of objection.

RINGKASAN

Disertasi ini mengangkat tema sentral "Pengawasan Pemerintah (Pusat) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah". Tema ini muncul karena dalam era otonomi daerah sekarang ini ada kecenderungan otonomi ditafsirkan sebagai kebebasan daerah untuk melakukan apa saja tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. Pada hal dalam negara kesatuan, Pemerintah Daerah merupakan subordinasi dari Pemerintah Pusat dimana pada tingkat terakhir Pemerintah Pusat-lah yang akan mempertanggungjawabkan segala sesuatunya kepada parlemen. Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat harus tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu perlu adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk pengawasan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah beserta segi-segi positif dan negatif dari masing-masing bentuk pengawasan tersebut.
2. Untuk mengetahui sejauh mana kewenangan kekuasaan kehakiman dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), pendekatan historis (historical approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Berdasarkan pendekatan tersebut dapat diketahui bahwa hampir semua Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia menganut bentuk pengawasan preventif dan represif, kecuali UU No.22 Tahun 1999 yang hanya menganut pengawasan represif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan hanya menekankan pada pengawasan represif ternyata mengandung segi-segi nagatif, yaitu menimbulkan banyak kerugian bagi masyarakat, di samping kurang terjaminnya kepastian hukum. Ini terbukti dengan banyaknya Perda yang dikembalikan dan dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena merugikan masyarakat.

Pengawasan represif dalam bentuk pembatalan Peraturan Daerah dapat dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Mahkamah Agung. Pengawasan represif oleh Mahkamah Agung dilakukan melalui penggunaan hak uji materiil dengan dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tetapi melalui Pasal 24A Amandemen Ketiga UUD 1945 dinyatakan bahwa dasar pengujian yang dapat digunakan Mahkamah Agung hanyalah undang-undang. Berbeda halnya dengan pengawasan represif oleh Pemerintah Pusat yang menggunakan dasar pengujian yang lebih luas yakni atas dasar bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum

Pengawasan represif oleh Pemerintah Pusat ternyata tidak hanya ditujukan pada Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999, tetapi juga terhadap semua kebijakan daerah termasuk Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 2001.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat tidak langsung membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, melainkan mengembalikannya terlebih dahulu kepada Pemerintah Daerah untuk direvisi ataupun dicabut. Dengan demikian Pemerintah telah memperluas prosedur/mekanisme pembatalan dan yang telah diatur dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999. Di samping itu, terhadap Perda yang telah dibatalkan, ternyata tidak ada daerah yang menggunakan prosedur keberatan baik kepada Pemerintah Pusat maupun ke Mahkamah Agung. Dengan kata lain, sampai saat ini ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 belum pernah diterapkan.

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Halaman Pengesahan

Halaman Panitia Penguji Disertasi Tahap I

Ucapan Terima Kasih i

Abstract vi

Ringkasan vii

Daftar Isi x

Daftar Peraturan Perundang-undangan xiii

Daftar Singkatan xvi

Daftar Tabel xviii

BAB I PENDAHULUAN 1

1. Latar Belakang Masalah 1

2. Permasalahan 18

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian 20

4. Kerangka Pemikiran 22

5. Metode Penelitian 30

BAB II HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH 33

1. Pendekatan Teoritis 34

1.1. Teori Pembagian Kekuasaan 34

1.2. Teori Bentuk Negara 43

2. Pendekatan Hukum Positif 54

3. Pendekatan Historis 65

BAB III BENTUK PENGAWASAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH 99

1. Pengawasan Pemerintahan Daerah di Prancis, Inggris dan Belanda 99

2. Pengawasan Pemerintahan Daerah Sebelum Berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 118

3. Pengawasan Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 136

BAB IV KEWENANGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM KAITANNYA DENGAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH 173

1. Fungsi Mahkamah Agung dalam kaitannya dengan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 174

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

2. Fungsi Mahkamah Agung dalam melaksanakan hak uji materiil 187

3. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam kaitan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 210

BAB V PENUTUP 223

1. Simpulan 223

2. Saran-saran 229

DAFTAR BACAAN 232

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan Keempat Tahun 2002

Ketetapan MPR RI No.XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum

Undang-Undang No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah beserta Penjelasannya.

Undang-Undang No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 1957 No.6, Tambahan Lembaran Negara No.1143 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Darurat No.6 Tahun 1957 No.9 dan Undang-Undang Darurat No.8 Tahun 1957, Lembaran Negara 1957 No.50 Tambahan Lembaran Negara No.1274 beserta Penjelasannya.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara 1965 No.83, Tambahan Lembaran Negara No.1778 beserta Penjelasannya.

Undang-Undang Np.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, Lembaran Negara 1974 No.38 Tambahan Lembaran Negara No.3037 beserta Penjelasannya.

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No.60, tambahan Lembaran Negara No. 3839.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 No. 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2951.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 No.73, Tambahan Lembaran Negara No.3316.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 No. 77, Tambahan Lembaran Negara No. 3344

Peraturan pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 17 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada gubernur.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 02 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung.

DAFTAR SINGKATAN

BPUPKI	=	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
D P R	=	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	=	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
D P D	=	Dewan Pemerintah Daerah
G S	=	Goede Puteerde Staten
INPRES	=	Instruksi Presiden
I S	=	Indische Staatsregeling
K N D	=	Komite Nasional Daerah
KEPPRES	=	Keputusan Presiden
Kepmendagri	=	Keputusan Menteri Dalam Negeri
L G A	=	Local Government Act
L G F A	=	Local Government Financial Act
M A	=	Mahkamah Agung

M V A	=	Memorie Van Antwoord
M V T	=	Memorie Van Tolichting
M P R	=	Majelis Permusyawaratan Rakyat
M P R S	=	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
P A D	=	Pendapatan Asli Daerah
PenPres	=	Penetapan Presiden
PERDA	=	Peraturan Daerah
PERMA	=	Peraturan Mahkamah Agung
Permendagri	=	Peraturan Menteri Dalam Negeri
P P	=	Peraturan Pemerintah
R I S	=	Republik Indonesia Serikat
U U	=	Undang-Undang
U U D	=	Undang-Undang Dasar
U U D S	=	Undang-Undang Dasar Sementara
TAP	=	Ketetapan

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Perbedaan Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah 97-98

Tabel 2 : Contoh Perda yang telah dibatalkan dan Alasan Pembatalannya 142-143

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Sebagai konsekuensi dari penerapaan asas desentralisasi ialah Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonomi). Ini berarti daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Namun demikian kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan itu harus tetap dalam ikatan negara kesatuan. Untuk menjaga agar kebebasan itu tidak keluar dari ikatan negara kesatuan maka diperlukan lembaga pengawasan. Tujuan utama dari pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif.[1] Dalam praktek, adanya pengawasan sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan atau ditetapkan..

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu management karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.[2] Dalam ilmu management ataupun ilmu administrasi negara, pengawasan sering diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.[3]

Dalam bahasa Inggeris ada dua istilah yang digunakan untuk pengawasan yaitu *control* dan *supervision*. Baik *control* maupun

---

[1] Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, h. xv.

[2] Muchsan, *Sistem* Pengawasan *Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1992, h.36.

[3] Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka, Jakarta, h.17.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

supervision diterjemahkan dengan pengawasan dan pengendalian.[4] Pengertian ini tampaknya lebih luas karena tidak hanya terbatas pada kegiatan mengawasi saja dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi, melainkan juga melakukan kegiatan pengendalian yakni : menggerakkan, memperbaiki, dan meluruskan menuju arah yang benar. Meskipun demikian, terdapat perbedaan antara *control* dengan *supervision* yaitu bahwa dalam *supervision*, kegiatan pengawasan dan pengendalian disertai dengan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan konkrit (misalnya: memberi sanksi) jika terjadi penyimpangan/pelanggaran terhadap apa yang telah ditetapkan.[5] Dengan demikian pengawasan disini mengandung arti hierarkhis.

Rumusan yang cukup menarik dikemukakan oleh Sujamto,[6] bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Jadi menurut

---

[4] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, St Paul Minn, West Publishing Co, 1979, h. 298.

[5] *Ibid.*, h 1290.

[6] Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1986, h.19.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

difinisi ini wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari pengertian-pengertian yang diberikan diatas dapat disimpulkan bahwa tindakan pengawasan dapat dilakukan baik terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. Oleh karena itu pengawasan merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Konsep pengawasan yang diuraikan diatas adalah dari sudut pandang ilmu administrasi negara. Dalam penulisan disertasi ini yang digunakan adalah konsep pengawasan menurut hukum (normatif) dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan baik yang masih berlaku maupun yang pernah berlaku.

Dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan yang berlaku saat ini, tidak satupun yang

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

memberi rumusan secara tegas tentang apa yang dimaksud dengan pengawasan. Salah satu peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan mengenai pengawasan ini adalah Peraturan Pemerintah (PP) No.20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa "pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Rumusan yang diberikan oleh PP No.20 Tahun 2001 ini ternyata masih bersifat umum. Untuk itu harus dilihat kembali Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia.

UU No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) sering dipandang sebagai undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pertama sejak Indonesia merdeka. Dalam undang-undang ini tidak diatur mengenai pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dapat dimaklumi mengingat UU No.1 Tahun 1945 ini sangat sederhana dan hanya terdiri atas 6 (enam) pasal.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pengawasan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk pertama kalinya diatur dalam U U No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 30 ayat 1 yang menyatakan :

> Bila untuk menjalankan sesuatu putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut undang-undang ini, harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, maka putusan itu dapat dijalankan, apabila Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dalam tiga bulan terhitung mulai hari putusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil ketetapan.

Ketentuan tersebut diatas sering disebut sebagai pengawasan preventif yang berbentuk memberi pengesahan atau menolak pengesahan[7]. Menurut ketentuan diatas pengawasan tidak hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah tetapi juga putusan-putusan (dalam arti luas) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

[7] Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, h.12.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Di samping pengawasan preventif, U U No. 22 Tahun 1948 juga memuat pengawasan represif yang berupa penangguhan atau pembatalan. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 42 ayat (1) sebagai berikut :

> Putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dapat ditunda atau dibatalkan, bagi Propinsi oleh Presiden dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas.

Berbeda dengan pengawasan preventif yang menyediakan upaya hukum berupa "banding administratif", dalam U U No. 22 Tahun 1948 tidak dijelaskan mengenai upaya hukum apa yang bisa dilakukan jika Pemerintah Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut. Dengan tidak tersedianya upaya hukum itu berarti daerah harus siap menerima setiap keputusan pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini jelas bertentangan dengan hakekat otonomi yakni kebebasan dan kemandirian *(vrijheid en zelfstandigheid)* satuan

pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.[8]

Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, maka UU No.22 Tahun 1948 dicabut dan diganti dengan U U No.1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam banyak hal undang-undang yang baru ini mengoper pola-pola dalam undang-undang sebelumnya. Sistem pengawasan yang bertingkat-tingkat yang memberatkan daerah-daerah baru yang belum berpengalaman juga dianut terus.[9] Hal ini tidak menjamin harmoni yang harus ada antara pusat dan daerah-daerah, karena pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak sampai pada daerah-daerah yang dibawah propinsi.[10]

U U No. 1 Tahun 1957 juga menganut pengawasan preventif dan represif Ketentuan mengenai pengawasan dalam undang-undang ini

---

[8] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Bagian Penerbit UNSIKA (selanjutnya disebut Bagir Manan I), h 2

[9] The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan* Terhadap *Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977, h.69.

[10] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1994, h.227.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebenarnya merupakan pengulangan kembali ketentuan pengawasan dalam U U No. 22 Tahun 1948, dengan perbedaan bahwa penangguhan atau pembatalan Keputusan Daerah bagi daerah Propinsi dilakukan oleh Presiden, sedangkan menurut U U No. 1 Tahun 1957 dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Namun demikian terhadap penangguhan atau pembatalan itu, kedua undang-undang diatas tidak menyediakan upaya hukum bagi daerah yang menolak pembatalan tersebut baik yang berupa "banding administratif" maupun melalui upaya peradilan.

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka dalam kaitan dengan pemerintahan daerah dikeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (Disempurnakan). Penpres ini ternyata tidak mengatur mengenai pengawasan, sehingga berdasarkan Pasal 21 Pen Pres ini, pengawasan dalam UU No. 1 tahun 1957 tetap berlaku. Dilihat dari segi jiwa atau semangatnya, kedua peraturan ini jelas bertentangan. Pen Pres No. 6 Tahun 1959 yang menganut sistem demokrasi terpimpin menghendaki dominasi pemerintah pusat, sedangkan UU No. 1 Tahun 1957 dengan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sistem demokrasi liberalnya menghendaki otonomi yang luas. Oleh karena itu jika diterapkan pengawasan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 akan menimbulkan kerancuan.

Untuk mengakhiri kesimpang siuran itu maka diberlakukanlah U U No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang mencabut UU No.1 Tahun 1957, sehingga terjadi perubahan dalam struktur pemerintahan daerah. Jika dalam undang-undang sebelumnya Pemerintah Daerah terdiri atas DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah, maka menurut UU No. 18 tahun 1965 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Dalam bidang pengawasan, selain memuat pengawasan preventif dan represif, undang-undang ini juga mengatur satu jenis pengawasan lagi yaitu pengawasan umum. Pengawasan umum ini diselenggarakan oleh pemerintah pusat dengan aparaturnya sendiri, yaitu Menteri Dalam Negeri, penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat. Di samping itu dalam undang-undang ini kata "Dewan Pemerintah Daerah" diganti dengan "Kepala Daerah", yang berarti bahwa Keputusan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Daerah tingkat II yang sebelumnya diawasi oleh Dewan Pemerintah Daerah tingkat I, dengan undang-undang ini diawasi oleh Kepala Daerah tingkat I, dan seterusnya.

Kondisi seperti ini masih terus berlanjut meskipun telah diberlakukan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah yang mencabut U U No.18 Tahun 1965. Sebagaimana halnya undang-undang sebelumnya, menurut undang-undang yang baru ini dominasi kekuasaan masih berada di tangan pemerintah pusat. Dengan titel "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah" telah menunjukkan bahwa undang-undang ini mengatur dekonsentrasi sedangkan desentralisasi hanya bersifat semu, desentralisasi yang terkendali oleh pemerintah pusat.[11]

Berkaitan dengan pengawasan, Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 butir 6 sub a menjelaskan pengertian pengawasan sebagai berikut :

> Dalam setiap organisasi terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh Daerah-daerah dan oleh

---

[11] Soewoto Mulyosudarmo, *Hegemoni Kekuasaan dan Otonomi Daerah*, Makalah, FH UNDIP, Semarang, 1998, h.1.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan demikian, konsep pengawasan dalam Penjelasan UU No.5 Tahun 1974 diatas sebenarnya tidak jauh berbeda dengan konsep pengawasan yang diatur dalam PP No.20 Tahun 2001 sebagaimana telah diuraikan dimuka. Demikian pula halnya dengan bentuk pengawasan dalam UU No.5 Tahun 1974 tidak mengalami perubahan dari undang-undang sebelumnya yang mengatur bentuk pengawasan preventif, represif dan pengawasan umum. Hanya saja terhadap obyek pengawasan terjadi sedikit perubahan, dimana menurut U U No.5 Tahun 1974 yang harus diawasi adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pada hal menurut undang-undang sebelumnya obyek pengawasan adalah Keputusan Daerah (dalam arti luas), baik yang berbentuk Peraturan Daerah maupun keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan pengawasan preventif berarti setiap Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah sebelum diberlakukan harus terlebih dahulu mendapat pengesahan. Hal ini sering dianggap sebagai penghambat

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kebebasan daerah untuk berprakarsa (berinisiatif) dalam memanfaatkan potensi daerahnya bagi pembangunan. Apalagi dalam prakteknya untuk mendapatkan pengesahan itu memerlukan waktu yang cukup lama, bahkan ada Peraturan Daerah yang pengesahannya memerlukan waktu hingga 42 bulan [12] Oleh karena itu wajar jika pengawasan preventif ini dianggap sebagai salah satu kendala yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah. Di samping itu pengawasan preventif ini sering dianggap sebagai bentuk campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah.

Sementara itu dengan pengawasan represif berarti suatu keputusan daerah (Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah) dapat dibatalkan, meskipun keputusan itu telah diberlakukan. Dengan demikian pengawasan represif itu bersifat negatif,[13] artinya sebagai reaksi atas suatu keputusan daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga tidak mempengaruhi kebebasan berprakarsa atau berinisiatif.

[12] I Dewa Gde Atmadja dkk, *Sistem dan Prosedur Dalam Cara Menilai, Mengujі dan Mengesahkan Peraturan Daerah Dalam Rangka Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian, Kerjasama Bappeda Tk. I Bali dan Lembaga Penelitian UNUD, Denpasar, 1996.

[13] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994 (selanjutnya disebut Bagir Manan II), h 182.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Perubahan yang cukup mendasar di bidang pengawasan baru terjadi setelah berlakunya U U No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini lebih menekankan pada pengawasan represif. Hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 113 dan 114 yang menyebutkan :

> Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan (Pasal 113 UU No.22/1999).
>
> Selanjutnya Pasal 114 menyatakan :

1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya
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 dan Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya
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.

Dari semua undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sebagaimana diuraikan diatas, ternyata hampir semuanya mengatur tentang pengawasan. Hal ini menunjukkan betapa pengawasan menduduki

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

tempat yang sangat penting dalam pemerintahan khususnya pemerintahan daerah. Apalagi dengan diundangkannya UU No.22/1999 yang memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah, maka peranan pengawasan menjadi sangat penting terutama dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh aparat penyelenggara pemerintahan daerah. Kebebasan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri bukanlah dalam arti sebebas-bebasnya, tetapi masih dalam ikatan negara kesatuan. Dengan kata lain Pemerintah Daerah tetap terikat pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Hak pengawasan itu merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari kekuasaan pemerintahan secara menyeluruh, oleh karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusat-lah yang harus bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri dan luar negeri kepada DPR (parlemen)[14].

Dari uraian diatas nampak bahwa pengawasan berkaitan erat dengan otonomi dan berbicara mengenai otonomi tidak terlepas dari adanya

---

[14] Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1981, h.168.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

negara kesatuan, karena otonomi merupakan sub sistem dari negara kesatuan.[15] Hal ini sejalan dengan pendapat Hart - Garner yang antara lain menyatakan :

> *".....if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must be subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bound".*[16]

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat, DPRD, maupun oleh lembaga peradilan. Fokus penelitian ini adalah mengkaji pengawasan terhadap pemerintahan daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat saja. Hal ini dengan pertimbangan bahwa dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah pada dasarnya berasal dari penyerahan oleh pemerintah pusat.

Walaupun hampir setiap Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pengawasan, namun secara substansial terdapat perbedaan. UU No.22/1999 misalnya lebih menekankan pada pengawasan

---

[15] Bagir Manan I, *Loc.cit.*

[16] Sir William O Hart - J F Garner, *Introduction To The Law of Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1981, h.168.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

represif dari pada pengawasan preventif, padahal dalam undang-undang sebelumnya selalu menganut kedua bentuk pengawasan itu secara bersama-sama. Demikian pula halnya dengan pengawasan umum, dalam undang-undang ini tidak dinyatakan secara tegas.

Adanya perubahan bentuk pengawasan itu antara lain disebabkan karena adanya perubahan kondisi sosial politik dalam masyarakat yang menuntut adanya reformasi di segala bidang. Salah satu tuntutan itu diantaranya menghendaki adanya pemberian otonomi yang luas kepada daerah dengan menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Di satu sisi pengawasan itu mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga menyebabkan terjadinya disintegrasi bangsa. Namun pada sisi lain harus diingat bahwa pengawasan tidak boleh mengurangi atau bahkan menyebabkan terputusnya nafas kebebasan desentralisasi. Oleh karena itu perlu diketemukan keseimbangan diantara

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kedua hal tersebut. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa pengawasan itu diperlukan, tetapi harus disertai dengan pembatasan-pembatasan.

Sehubungan dengan pentingnya peranan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka perlu dilakukan kajian terutama mengenai batas-batas pengawasan yang seyogyanya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pembatasan-pembatasan itu baik yang menyangkut bentuk atau macam pengawasan, ruang lingkup pengawasan, maupun pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

2. Permasalahan

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut diatas maka tema sentral dalam peneltian ini adalah : **Pengawasan Pemerintah (Pusat) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.** Berdasarkan tema sentral tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

1. Bentuk pengawasan pemerintah (Pusat) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Permasalahan yang dibahas dalam hal ini menyangkut .
   a. Segi positif dan negatif pengawasan pemerintahan daerah sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999
   b. Segi positif dan negatif pengawasan pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999
2. Kewenangan kekuasaan kehakiman khususnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Permasalahan ini dapat dirinci sebagai berikut :
   a) Kewenangan Mahkamah Agung yang berkaitan dengan penyelesaian keberatan berdasarkan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999.
   b) Kewenangan Mahkamah Agung berkaitan dengan penggunaan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

c) Kewenangan Mahkamah Konstitusi sehubungan dengan sengketa kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait dengan pengawasan Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk pengawasan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlaku selama ini, serta dapat mengungkap segi-segi positif dan negatif dari masing-masing bentuk pengawasan tersebut. Di samping itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan kekuasaan kehakiman khususnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3.2. Manfaat Penelitian

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Secara teoritik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya. Sementara untuk kepentingan praktik, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat :

1) Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan sebagai masukan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah khususnya dalam menyusun Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah agar tidak merugikan masyarakat. Di samping itu penelitian ini sekaligus sebagai penegasan bahwa dengan otonomi daerah tidak berarti Daerah bebas mengeluarkan kebijakan daerah tanpa pengawasan dari Pemerintah Pusat
2) Bagi Pemerintah Pusat, penelitian ini diharapkan bermanfaat terutama dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan pembatalan suatu Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah sehingga keputusan pembatalan yang diambil sudah berdasarkan pertimbangan yang obyektif.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

4. Kerangka Pemikiran

Dalam suatu negara demokrasi asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang kemudian berkembang menjadi asas pembagian kekuasaan (*division of power*) dapat diterapkan secara horisontal dan vertikal. Penerapan secara horisontal menimbulkan kekuasaan-kekuasaan yang sederajat di tingkat pusat (seperti legislatif, eksekutif dan judicial), sedangkan penerapan secara vertikal menimbulkan kekuasaan yang tak sederajat antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembagian kekuasaan merupakan unsur penting dalam negara hukum, sebab tanpa adanya pembagian kekuasaan tidak mungkin kesewenang-wenangan pemerintah dapat dicegah, karena pembagian kekuasaan pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan dalam satu tangan. Dalam kaitan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pembagian kekuasaan itu dilakukan melalui asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi, pemerintah (pusat) menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri (otonomi).

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Konsekuensi yuridis dari penerapan asas desentralisasi adalah terkait dengan kewenangan. Dengan adanya penyerahan itu berarti kewenangan untuk menyelenggarakan urusan tertentu telah beralih dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dengan kata lain bahwa sejak terjadinya penyerahan itu telah terjadi pergeseran kewenangan dan tanggung jawab kepada daerah. Kewenangan daerah ini biasanya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diterimanya.

Akan tetapi kebebasan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri masih dalam ikatan negara kesatuan, dalam arti pemerintah daerah masih terikat pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Untuk itu diperlukan lembaga pengawasan guna mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan daerah. Hal ini dimaksudkan agar kebebasan daerah dalam melaksanakan otonominya tidak sampai melepaskan diri dari negara kesatuan. Harus diingat bahwa pengawasan adalah sebagian dari kewenangan pemerintahan secara

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

menyeluruh karena pada tingkat terakhir pemerintah (pusat) lah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah.

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga menyebabkan terjadinya disintegrasi. Jika kebebasan daerah dalam menyelenggarakan otonomi itu tidak diikuti dengan pengawasan berarti sama halnya dengan membiarkan daerah itu melepaskan diri dari negara kesatuan. Otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dengan negara kesatuan karena otonomi merupakan subsistem negara kesatuan[17]

Menurut C F Strong, ada dua unsur pengertian negara kesatuan yakni kedaulatan pemerintah pusat tak dapat dibagi-bagi dan tidak ada badan lain yang dapat membuat aturan hukum (Undang-Undang) selain badan pemerintah pusat.[18] Hal yang hampir senada juga dikemukakan oleh Austin Ranney yang menyatakan bahwa pemerintah pusat memiliki

---

[17] Bagir Manan I, Loc.cit.

[18] C F Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidswick & Jackson Limited, London, 1960, h.80.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

supremasi dan pemerintah lokal berada dalam kedudukan yang sub ordinatif.[19] Keadaan ini sangat berbeda dengan Negara Serikat yang dalam kondisi tertentu Negara Bagian-nya memiliki kekebalan terhadap campur tangan pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah merupakan pemerintahan yang terdekat dengan rakyat yang diberi kebebasan dalam mengelola pemerintahannya. Apalagi dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana Daerah diberi kewenangan yang sangat luas, maka pengawasan terhadapnya tidak dapat dielakkan. Meskipun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).[20]

Ada berbagai macam bentuk pengawasan tergantung dari sudut mana kita memandangnya. Ditinjau dari segi waktu/ saat dilaksanakannya pengawasan dapat dibedakan antara pengawasan preventif dan

[19] Austin Ranney, *op.cit.*, h.59.
[20] Bagir Manan II, *Loc.cit.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan represif.[21] Dikatakan pengawasan preventif bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu peraturan atau keputusan oleh pemerintah. Sebaliknya pengawasan represif, apabila pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya peraturan ataupun keputusan pemerintah.[22]

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya selalu memuat kedua bentuk pengawasan tersebut secara bersama-sama. Namun sejak berlakunya UU No. 22/1999 hanya dikenal satu bentuk pengawasan terhadap pemerintahan daerah yaitu pengawasan represif, sedangkan pengawasan preventif tidak dianut dalam undang-undang ini. Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasannya yang menyatakan bahwa UU No.22/1999 lebih menekankan pada pengawasan represif. Selanjutnya ditegaskan bahwa Peraturan Daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Dengan demikian daerah diberi kebebasan dalam mengambil keputusan, dan selanjutnya

[21] Paulus Effendie Lotulung, *op.cit*, hxvi.
[22] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

memberikan peran yang lebih besar kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Dengan menekankan pada pengawasan represif, pembuat UU No.22/1999 seolah-olah berpendapat bahwa pengawasan preventif itulah yang selama ini menjadi penghambat pelaksanaan otonomi daerah. Selama ini pengawasan preventif sebagaimana diatur dalam UU No.5/1974 (dan juga UU Pemerintahan Daerah sebelumnya), selalu dipandang negatif dan dianggap sebagai bentuk campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah, sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah.

Pandangan tersebut diatas tidak sepenuhnya dapat diterima. Menurut penulis kesalahan dalam UU No.5/1974 terletak pada pelaksanaannya yang tidak konsisten oleh aparat berwenang pada waktu itu. Sebagai contoh, banyak Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan dari pemerintah (pusat) mengalami keterlambatan dalam arti melampaui batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang yakni 3 (tiga) bulan. Di samping itu dalam kenyataannya ada banyak Peraturan Daerah yang ditolak pengesahannya oleh pemerintah pusat.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Kelambatan dalam pengesahan Peraturan Daerah yang merupakan wujud pengawasan preventif ini terjadi karena dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan oleh aparat Pemerintah Pusat. Di pihak lain, aparat Pemerintah Daerah tidak berani melaksanakan Peraturan Daerah yang belum mendapat pengesahan, meskipun undang-undang telah menegaskan bahwa jika dalam waktu tiga bulan belum mendapat pengesahan maka daerah dapat melaksanakan Peraturan Daerah tersebut.

Pentingnya pengawasan preventif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dipungkiri. Melalui pengawasan preventif diharapkan akan dapat dicegah timbulnya kerugian yang lebih besar bagi masyarakat sebagai akibat adanya kekeliruan dalam pengambilan kebijakan atau keputusan-keputusan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, penulis berpendapat bahwa pengawasan preventif masih diperlukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, namun materi yang diawasi harus dibatasi secara selektif yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya. Oleh sebab itu sangatlah disayangkan karena UU

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

No.22/1999 yang berlaku sekarang ini tidak lagi mengatur pengawasan preventif

Pengawasan represif dalam UU No.22/1999 diatur dalam Pasal 114 yang menyatakan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu yang terbatas, pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, walaupun Peraturan Daerah itu sudah berlaku, bahkan apabila suatu keputusan sudah selesai dilaksanakan.[23] Perbedaan lainnya adalah bahwa pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah jika dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

---

[23] Irawan Soejito, *op.cit.*, h.54.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

5. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dogmatik (normatif). Oleh karena ilmu hukum dogmatik itu merupakan ilmu yang "sui generis"yakni ilmu yang tak dapat dibanding (diukur, dinilai) dengan ilmu yang lain[24], maka metode penelitiannya pun bersifat spesifik, berbeda dengan ilmu lain. Adapun tugas ilmu hukum dogmatik antara lain : deskripsi hukum positif, sistematisasi hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif.[25]

Penelitian ini diarahkan untuk dapat melakukan pengkajian ilmu hukum yang mencakup : hukum yang sedang berlaku (hukum positif), hukum yang pernah berlaku, dan hukum yang diharapkan dapat berlaku di masa yang akan datang. Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (termasuk perundang-

---

[24] DHM Meuwissen, *Filsafat Hukum*, Pro Justisia, Tahun XII No.4, Oktober 1994, Terjemahan Arief Sidharta, h.26.

[25] Philipus M Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, Disampaikan pada Penataran Metode Penelitian Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 24-25 Nopember 1994, h.8.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

undangan) (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum primer meliputi undang-undang termasuk peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, majalah, dan dokumen lain sepanjang berkaitan dengan pengawasan pemerintahan daerah.

Bahan hukum primer dikumpulkan dengan melakukan inventarisasi semua undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku dan yang masih berlaku di Indonesia. Setiap undang-undang yang mengatur tentang pengawasan terhadap pemerintahan daerah dicari bentuk pengawasannya dan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh daerah jika menolak pengawasan tersebut. Sementara itu bahan kepustakaan (bahan hukum sekunder) dikumpulkan dengan menggunakan kartu yang disusun berdasarkan pokok masalah, dicatat mengenai prinsip, teori, konsep, pandangan serta informasinya yang relevan untuk pemecahan masalah.

Pendekatan undang-undang digunakan untuk mengkaji norma-norma hukum yang berlaku mengenai pengawasan terhadap pemerintahan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

daerah dan juga yang berkaitan dengan desentralisasi. Pendekatan historis digunakan dalam rangka menelusuri dan mengkaji norma-norma yang pernah berlaku mengenai pengawasan terhadap pemerintahandaerah dan desentralisasi. Di samping itu juga dimaksudkan untuk mengungkap dan mengkaji sejarah pembentukan norma-norma pengawasan terhadap pemerintahan daerah yang berlaku sekarang atau hal-hal lain yang berkaitan dengan desentralisasi.

Selanjutnya dilakukan analisis terhadap bentuk pengawasan yang pernah berlaku dan yang masih berlaku di Indonesia (sebagaimana diatur dalam UU No.22 tahun 1999). Hal ini dilakukan dengan mengkaji kebaikan dan keburukan dari masing-masing bentuk pengawasan tersebut. Berdasarkan hal tersebut akan dapat disimpulkan apakah jenis pengawasan tersebut menghambat pelaksanaan otonomi daerah atau tidak. Dengan kata lain, apakah bentuk pengawasan seperti itu masih diperlukan atau tidak dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

BAB II

HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

Dalam membahas hubungan antara Pusat dan Daerah ini digunakan dua pendekatan yaitu pendekatan teoritis dan pendekatan historis. Pendekatan teoritis didasarkan pada kajian dari sudut hukum tata negara. Beberapa teori yang dipandang cukup relevan dengan masalah ini antara lain teori pembagian kekuasaan dan teori tentang bentuk negara. Teori pembagian kekuasaan dianggap penting karena keberadaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian melahirkan hubungan antara pusat dan daerah itu pada dasarnya berawal dari adanya pembagian kekuasaan negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal menyebabkan lahirnya pemerintahan daerah, dimana kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan.

Demikian pula halnya dengan teori bentuk negara. Teori ini masih sangat relevan, mengingat bentuk suatu negara banyak berpengaruh terhadap hubungan pusat dan daerah. Hubungan pusat dan daerah dalam

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

suatu negara yang berbentuk federal misalnya tentu sangat berbeda dengan bentuk negara kesatuan.

Di samping pengkajian dilakukan berdasarkan teori-teori tersebut, hubungan pusat dan daerah juga dikaji menurut hukum positif. Oleh karena itu pembahasannya juga menggunakan sumber hukum positif yaitu Undang-Undang Dasar (dalam hal ini UUD 1945) dan Undang-Undang yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, maka sistematika pembahasan dalam bab ini adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan Teoritis
2. Pendekatan Hukum Positif
3. Pendekatan Historis.

1. Pendekatan Teoritis

1.1. Teori Pembagian Kekuasaan.

Secara teoritis dikenal dua pola pembagian kekuasaan negara yaitu pembagian kekuasaan negara secara horisontal dan secara vertikal.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pembagian kekuasaan negara secara horisontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ utama negara yang dalam ketatanegaraan disebut Lembaga Negara (meliputi Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara). Ada beberapa teori yang membahas masalah ini diantaranya adalah dari John Locke dan Montesqueu.

Sementara itu yang dimaksud dengan Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.[1] Disertasi ini hanya membahas pembagian kekuasaan negara secara vertikal, dengan mengacu pada pendapat dari beberapa sarjana seperti : Bagir Manan, The Liang Gie, Hans Kelsen dan lain-lain.

Pembagian kekuasaan negara pada dasarnya bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara atau pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang. Demikian pula halnya pembagian kekuasaan secara vertikal pada dasarnya bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah (pusat) terhadap pemerintahan daerah. Dengan kata lain tanpa pembagian

---

[1] Philipus M Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, Tanpa Tahun ?, h.1.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kekuasaan secara vertikal tidak mungkin kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap daerah dapat dicegah.

Tanpa pembagian kekuasaan negara secara vertikal tidak mungkin ada pemerintahan daerah otonom, yang berarti pula tidak ada penyerahan kewenangan dari pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (desentralisasi). Dengan kata lain penyerahan kewenangan itu terjadi karena adanya pembagian kekuasaan secara vertikal.

Dengan penyerahan kewenangan itu berarti Pusat membatasi (dibatasi) kekuasaannya untuk tidak lagi mengatur dan mengurus kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah otonom tersebut. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kehadiran lembaga pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) ini sangat diperlukan.

Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa kehadiran lembaga pemerintahan tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebebasan : "*a nation may establish a system of free government but*

without a spirit municipal institutions it can not have the spirit of liberty".[2] Kebebasan merupakan salah satu karakteristik kedaulatan rakyat. Dengan demikian suatu pemerintahan yang merdeka tetapi tanpa disertai oleh semangat untuk membangun lembaga pemerintahan tingkat daerah tidaklah akan mempunyai semangat kebebasan.[3]

Salah satu alasan dianutnya desentralisasi adalah untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.[4] Di samping itu faktor efektifitas dan efisiensi dalam pemerintahan tentu juga menjadi pertimbangan dianutnya sistem desentralisasi. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.[5] Berdasarkan uraian diatas ternyata bahwa desentralisasi berkaitan erat dengan kerakyatan. Walaupun demikian, tidaklah berarti

[2] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, (selanjutnya disebut Bagir Manan II), h.33.

[3] *Ibid* , h.34.

[4] The Liang Gie, Pertumbuhan *Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, h.35.

[5] *Ibid.*, h.37

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

bahwa kerakyatan itu tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Hans Kelsen menyatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Namun bagaimanapun juga, desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.[6] Hal ini disebabkan karena desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat pusat saja.

Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh Danny Burns, Robin Hambleton dan Paul Hogget yang menyatakan bahwa desentralisasi mempunyai fungsi strategis bagi proses pemerintahan. Dikatakannya, desentralisasi merupakan suatu model alternatif yang cukup baik karena bersifat responsif, mampu memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi, serta sangat memungkinkan memperkuat peran serta dari rakyat dalam

---

[6] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, h.312.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

proses pemerintahan[7]. Dengan mendasarkan kepada hasil studi di United Kingdom (Kerajaan Inggris) mereka mengemukakan bahwa Pemerintahan Lokal tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh Pemerintahan Pusat. Selengkapnya mereka menyatakan sebagai berikut :[8]

".....that the local government in the UK is being transformed, not just by central government interventions but ....."

Kembali pada pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam rangka desentralisasi, timbul pertanyaan bagaimanakah sebaiknya pembagian kewenangan pemerintahan antara Pusat dan Daerah itu dilakukan ?. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah biasanya diatur dalam berbagai kaedah hukum khususnya peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai hal ini biasanya berkaitan dengan sistem rumah tangga daerah yaitu tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

---

[7] Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hogget, *The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy*, The MacMillan LTD, London, 1994, h.xiv.

[8] *Ibid.*, h.27.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Ada beberapa sistem rumah tangga daerah yaitu sistem rumah tangga formil, sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga nyata (riil). Sistem rumah tangga formil berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan pemerintahan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan oleh daerah. Adanya pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik jika diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Secara teoritik sistem ini memberikan kekeluasaan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangganya.

Sebaliknya sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak dari pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Namun

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

demikian, dalam kenyataannya sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing pemerintahan.

Sistem rumah tangga nyata (riil), sering dikatakan mengambil jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Disebut "nyata" karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Meskipun demikian rumah tangga nyata menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dengan sistem rumah tangga formal maupun sistem rumah tangga material, yaitu :[9]

Pertama, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah.

Kedua, Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "material" daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat atau daerah tingkat lebih atas.

---

[9] Bagir Manan II, *op.cit.*, h.32.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Ketiga, otonomi daerah dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Jika sistem rumah tangga sebagaimana diuraikan diatas dikaitkan dengan prinsip otonomi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maka tampak bahwa undang-undang tersebut menganut sistem rumah tangga formal dan nyata (riil). Sistem rumah tangga formal dapat kita lihat dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa :

> "Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya".

Sementara sistem rumah tangga nyata tampak dari adanya ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan bahwa :

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

"Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan daerah Kota".

Di samping itu dianutnya sistem rumah tangga nyata (riil) juga dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan :

"Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain".

1.2. Teori Bentuk Negara

Pembahasan hubungan Pusat dan Daerah juga berkaitan dengan bentuk negara. Hal ini mengingat bentuk suatu negara akan berpengaruh terhadap hubungan Pusat dan Daerah. Beberapa teori yang digunakan sebagai acuan dalam hal ini antara lain dari Kranenburg, C F Strong dan Austin Ranney. Walaupun diantara para sarjana belum ada kesepakatan tentang pengertian bentuk negara, namun lazimnya telah diterima sebagai penggolongan bentuk negara adalah negara kesatuan dan negara federal.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam kepustakaan dibedakan antara Negara Kesatuan (Unitary) dengan Negara Serikat (Federal). Ditinjau dari susunannya, Negara Kesatuan bersusunan tunggal, sedangkan Negara Serikat bersusunan jamak.[10] Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat.[11] Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Sebaliknya disebut Negara Federal, jika kekuasaan dalam negara itu dibagi antara Pusat dan Daerah/Bagian sedemikian rupa sehingga masing-masing Daerah/Bagian dalam negara itu bebas dari campur tangan satu sama lain dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap Pusat.[12] Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah/Bagian dianggap mempunyai kekuasaan yang sama dan sederajat. Hanya untuk beberapa kekuasaan tertentu Pemerintah Pusat/Federal mempunyai kelebihan antara

---

[10] Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, h.224.

[11] Moh. Kusnardi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, h.207.

[12] *Ibid*, h.209.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

lain dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri, menentukan mata uang yang berlaku dan sebagainya.

Sementara itu jika mengikuti pemikiran Kranenburg, perbedaan antara Negara Seriket/Federal dengan Negara Kesatuan adalah sebagai berikut :[13]

1. Dalam Negara Serikat, negara-negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasar dan mengatur sendiri bentuk organisasi negara bagian. Sementara dalam Negara Kesatuan, wewenang seperti itu tidak dimiliki oleh daerah bahkan bentuk organisasi daerah ditentukan oleh pemerintah pusat.
2. Dalam Negara Serikat, kekuasaan perundang-undangan (legislatif) dari pemerintah pusat untuk membuat peraturan bagi pengaturan urusan ditetapkan secara terperinci. Dalam Negara Kesatuan, wewenang semacam itu dirumuskan secara umum.

Menurut C F Strong, ada dua unsur pengertian Negara Kesatuan yaitu kedaulatan pemerintah pusat tidak dapat dibagi-bagi, dan tidak ada

---

[13] Azhary, *Ilmu Negara Pembahasan Buku Kranenburg*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, h.85.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

badan lain yang dapat membuat aturan hukum (undang-undang) selain badan pemerintah pusat.[14] Hal ini berbeda dengan Negara Serikat (federal) dimana Negara Bagian juga memiliki wewenang untuk membentuk undang-undang.

Negara Federal pada dasarnya merupakan sebuah sistem yang mencoba menyesuaikan dua konsep kedaulatan yang sebenarnya saling bertentangan.[15] Di satu pihak ada kedaulatan negara federal, di lain pihak terdapat kedaulatan negara-negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke "luar" negara-negara bagian umumnya diserahkan kepada pemerintahan federal (misalnya urusan pertahanan, urusan luar negeri, membuat perjanjian internasional, dan mencetak uang). Sementara ke "dalam" (untuk urusan-urusan yang tidak menyangkut kepentingan nasional di forum internasional), kedaulatan negara federal dibatasi oleh kedaulatan negara-negara bagian[16].

---

[14] C F Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidswick & Jackson Limited, London, 1960, h. 80.

[15] Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, h.131-132.

[16] *Ibid.*

Salah satu persoalan hukum dalam negara federal (serikat) adalah bagaimana "pembagian kekuasaan" antara pusat (negara federal) dan daerah (negara-negara bagian) itu dilakukan. Secara konseptual dikenal dua cara mengenai hal ini :

Pertama, apa yang menjadi kewenangan negara-negara bagian dirumuskan dalam konstitusi. Jadi konstitusi hanya mengatur kewenangan-kewenangan negara bagian, selebihnya tidak diatur dan ditetapkan masuk kewenangan federal.

Kedua, kekuasaan federal secara rinci ditulis dalam konstitusi, di luar itu masuk kewenangan negara-negara bagian. Pembagian seperti yang terakhir ini memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada negara bagian karena memiliki "wewenang sisa" yang bisa dikembangkan lebih luas sesuai dengan perkembangan jaman

Berkaitan dengan perbedaan antara negara kesatuan dan negara serikat (federal), Austin Ranney menyatakan bahwa dalam suatu negara kesatuan pemerintah pusat memiliki supremasi. Keadaan ini sangat berbeda dengan Negara Serikat yang dalam kondisi tertentu Negara

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Bagian-nya memiliki kekebalan terhadap campur tangan Pemerintah Pusat.[17]

Dalam sistem negara kesatuan ditemukan adanya dua cara yang dapat menghubungkan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Cara pertama disebut sentralisasi, dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai desentralisasi, yang oleh Rondinelli dan Cheema diartikan sebagai penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada bagian-bagian organisasinya, unit pemerintahan lokal, semi otonomi, pemerintahan lokal atau organisasi non pemerintah.[18] Desentralisasi dalam negara kesatuan berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

---

[17] Austin Ranney, *The Governing of Men*, Holt Rinehart and Winston, New York, 1962, h.59.

[18] Rondinelli and Cheema, *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, 1983, h.18.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Amrah Muslimin membedakan tiga jenis desentralisasi yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan.[19] Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.[20] Desentralisasi politik tersebut sering juga dikenal dengan desentralisasi teritorial, karena faktor daerah atau wilayah menjadi salah satu unsurnya. Sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu. Yang agak khas adalah desentralisasi kebudayaan yang diartikan sebagai : "memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri."[21] Diantara ketiga jenis desentralisasi yang terkait dengan tulisan ini adalah desentralisasi politik atau desentralisasi teritorial.

---

[19] Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, h.15.

[20] *Ibid.*

[21] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu, apabila diperlukan, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah).[22]

Pengertian desentralisasi seperti yang diuraikan diatas berbeda dengan pengertian desentralisasi yang diberikan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara, karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara menurut Hans Kelsen adalah tatanan hukum (legal order). Jadi desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan ada berbagai kaedah hukum yang berlaku sah pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda.[23] Ada kaedah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaedah sentral dan ada kaedah yang berlaku sah

[22] Bagir Manan II, *op.cit.*, h.21.
[23] *Ibid.*, h.24.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut kaedah desentral atau kaedah lokal. Tatanan hukum desentralistik yang dikaitkan dengan wilayah sebagai lingkungan tempat berlakunya kaedah hukum secara sah disebutnya sebagai konsepsi statis dari desentralisasi.[24]

Berdasarkan konsepsi statis, desentralisasi tidak mencerminkan kewenangan daerah untuk membuat aturan-aturan sendiri untuk mengatur rumah tangganya, sebab kaedah hukum yang ditetapkan berlaku sah untuk bagian wilayah tertentu itu dapat ditetapkan oleh pemerintah pusat dan bukan pemerintah daerah.

Dengan demikian Kelsen mengartikan desentralisasi sebagai lingkungan tempat (juga lingkungan orang) suatu kaedah hukum berlaku secara sah. Desentralisasi ada apabila ada kaedah hukum yang hanya berlaku sah pada sebagian wilayah negara atau kelompok orang tertentu terlepas dari siapa yang membuatnya. Namun demikian Kelsen juga meninjau desentralisasi dari sudut konsepsi dinamis. Berbeda dengan konsepsi statis yang mengaitkan kaedah hukum dengan wilayah

---

[24] *Ibid.*

(teritorial), konsepsi dinamis berkaitan dengan badan yang membentuk kaedah hukum.[25]

Berdasarkan asas desentralisasi Pemerintah Pusat akan menyerahkan wewenang pemerintahan kepada Pemerintah Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar kelancaran pemerintahan dan pembangunan dapat lebih terjamin, di samping untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Oleh karena itu negara yang relatif besar dengan intensitas kekomplekan urusan yang cukup tinggi biasanya menolak penerapan asas sentralisasi, karena asas ini di samping tidak menjamin kelancaran pembangunan juga dinilai dapat membunuh semangat lokal.[26]

Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kedudukan Pemerintah Daerah lebih rendah dari Pemerintah Pusat (*absence of subsidiary bodies*).[27] karena Pemerintah Daerah memperoleh penyerahan

---

[25] *Ibid.*

[26] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, American Library, New York, 1960, h.64.

[27] C F Strong, *op.cit.*, h.80

kewenangan (*transfer of power*).[28] dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, meskipun daerah diberi kebebasan dan kemandirian untuk menyelenggarakan otonomi daerah, namun kebebasan itu bukanlah kemerdekaan, melainkan kebebasan dan kemandirian dalam ikatan negara kesatuan yang lebih besar.

Untuk menjamin agar kebebasan itu tetap dalam ikatan negara kesatuan maka diperlukan pengawasan dari pemerintah pusat. Menurut Obsorne M. Reynolds,Jr., hubungan pengawasan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Lokal juga dapat dilihat pada sistem pemerintahan yang berlaku di Amerika Serikat. Pada awalnya doktrin Inherent Home Rule atau ajaran aturan intern rumah tangga yang dikembangkan pertama kali di Michigan pada tahun 1871 mendapat pengakuan oleh pemerintahan lokal lainnya seperti Indiana, Iowa dan Kentucky. Akan tetapi pada saat sekarang doktrin yang membatasi peran Pemerintah Pusat untuk mengawasi Pemerintah Lokal dalam menjalankan urusan-urusan yang sifatnya asli sudah ditolak oleh Pemerintah Lokal lainnya sehingga masih

[28] Hans Kelsen, *op.cit.*, h.312.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebatas doktrin semata.[29] Penolakan terhadap doktrin diatas didasarkan pada pertimbangan bahwa kota atau pemerintahan lokal tetap merupakan bagian dari Pemerintah Pusat, sehingga dalam situasi konflik berlakulah ketentuan-ketentuan pusat.[30] Pertimbangan lainnya adalah bahwa pelaksanaan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Lokal pada hakekatnya merupakan hukuman atau akibat yang harus diterima oleh Pemerintah Lokal. Semua Pemerintah Lokal di Amerika Serikat merupakan obyek pengawasan dari Pemerintah Pusat kecuali ketentuan konstitusi negara menetapkan lain[31].

2. Pendekatan Hukum Positif

Sumber hukum positif yang utama di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar (dalam hal ini UUD 1945). Oleh karena itu pembahasan hubungan pusat dan daerah dalam hal ini pertama-tama akan mengacu pada UUD 1945 sebagai sumber hukum utama. Akan tetapi, mengingat

---

[29] Obsorne M Reynolds, Jr, *Handbook of Local Government*, Hornbook Series, St. Paul Minn, West Publishing Co, United States of America, 1982, h.68.

[30] *Ibid*, h.66.
[31] *Ibid*, h.75.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

UUD 1945 menyerahkan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang maka sumber hukum berikutnya adalah Undang-undang yang terkait dengan pemerintahan daerah.

Jika disimak apa yang tersurat dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya, bukan saja tidak memuat istilah desentralisasi dan dekonsentrasi, tetapi juga tidak memberi petunjuk yang jelas tentang bagaimana sebaiknya hubungan antara Pusat dan daerah itu dilaksanakan. Namun demikian, jika ditelusuri pembicaraan yang terjadi selama berlangsungnya sidang-sidang BPUPKI menunjukkan bahwa masalah desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem ketatanegaraan kita telah dibahas secara mendalam. Baik Soepomo maupun Moh. Yamin dalam pidatonya telah membicarakan masalah ini sebelum UUD 1945 disusun. Oleh karena itu meskipun secara eksplisit istilah desentralisasi dan dekonsentrasi tidak tercantum dalam UUD 1945 namun para pendiri negara ini tampaknya menginginkan kedua asas tersebut digunakan sebagai jembatan untuk mempertemukan antara kepentingan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Indonesia sebagai negara kesatuan pertama-tama nampak seraca tersirat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan : "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ..... dst."[32]. Selanjutnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) secara tegas dinyatakan bahwa : "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Sementara itu dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diterangkan bahwa :

> "Negara" begitu bunyinya - melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Pembukaan ini diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala faham golongan, mengatasi segala faham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.[33]

Mengenai dianutnya sistem desentralisasi, tersirat dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi :[34]

---

[32] Lihat Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

[33] *Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, h.22.

[34] *Ibid*, h.7.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

1) 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 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 pemerintahan daerah provinsi, 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.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

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.

Dengan demikian Pasal 18 UUD 1945 tersebut merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998. Atas dasar ketentuan ini maka kemudian diundangkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan asas desentralisasi.

Di samping memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah,

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Hal yang mendasar dalam UU No. 22 tahun 1999 ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu undang-undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang diberi kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Sementara itu Daerah Propinsi di samping diberi kedudukan sebagai daerah otonom juga sekaligus wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Meskipun demikian, Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota karena tidak mempunyai hubungan hirarkhi.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemberian kedudukan Propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan :

1) untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2) untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
3) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.[35]

Dengan adanya kewenangan yang luas bagi daerah otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan tidak berarti peranan Pemerintah Pusat dapat dikesampingkan atau ditinggalkan begitu saja. Sebagai negara kesatuan, peranan Pemerintah Pusat akan tetap dan terus ada melalui kebijakan-kebijakan nasional dalam semua aspek kehidupan demi terwujudnya kesejahteraan seluruh masyarakat.

---

[35] Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Dengan demikian, walaupun daerah diberi kebebasan dan keleluasaan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya namun tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam suatu negara kesatuan terdapat azas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dapat dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah *(local government)* sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.[36] Masalahnya adalah siapakah yang dimaksud dengan Pemerintah Pusat ?

Menurut Wirjono Prodjodikoro, dalam UUD 1945 istilah pemerintah mempunyai arti sempit yaitu Presiden.[37] Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa : "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Terhadap ketentuan ini timbul pertanyaan, apa yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintahan itu ?.

---

[36] M Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, h. 16-17.

[37] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1977, h.58-59.

Apakah pemerintahan itu sama dengan eksekutif ?. Dalam kepustakaan kita menemukan sedikitnya dua golongan pendapat dari para ahli mengenai hal ini.

Pendapat pertama yang menyatakan bahwa pengertian pemerintahan adalah sama dengan eksekutif. Pertimbangannya adalah bahwa UUD 1945 mengenal adanya pemisahan kekuasaan walaupun dalam arti formal antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.[38] Dengan demikian pemerintahan disini diartikan secara sempit yaitu fungsi badan pelaksana (eksekutif) tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian.[39]

Selanjutnya adalah pendapat kedua yang menyatakan bahwa pemerintahan itu lebih luas dari pada eksekutif. Fungsi pemerintah bukanlah menyelenggarakan fungsi eksekutif semata-mata melainkan juga fungsi lainnya yang tidak terjangkau oleh fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. Dengan kata lain, pemerintah selain melaksanakan atau

[38] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, h.16.

[39] Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975, h.40-41

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

menjalankan peraturan hukum yang ditetapkan oleh legislatif juga menjalankan hal-hal lain yang memang menjadi tugasnya. Oleh karena itu fungsi pemerintah lebih luas dari pada eksekutif.[40]

Senada dengan pendapat diatas, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan yang di Indonesia sangat populer disebut kekuasaan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif. Di negara manapun tidak pernah terjadi bahwa kekuasaan pemerintahan hanyalah murni melaksanakan undang-undang.[41] Dengan menggunakan pendekatan perbandingan di Negeri Belanda beliau menyatakan bahwa dalam kepustakaan hukum tata negara dan hukum administrasi Belanda jarang sekali menggunakan istilah yang berbau eksekutif seperti "uitvoerende macht". Istilah yang populer digunakan adalah "bestuur" yang dikaitkan dengan "sturen" dan "sturing".

---

[40] Moh. Kusnardi & Harmailly Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum Univ. Indonesia dan Sinar Bakti, Cetakan Keempat, Jakarta, 1981, h.171.

[41] Philipus M Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-en Rechtmatig Bestuur), Sebuah Studi Interpretasi Terhadap Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Disampaikan pada Dies Natalies & Wisuda Sarjana Strata I dan Program Diploma III Universitas Katolik "Widya Karya, Malang, 27 Juni 1992, h.2.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Bestuur dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara diluar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Dengan demikian kekuasaan pemerintahan tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang, tetapi merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif ini dalam hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur-unsur utama dari "sturen" (besturen). Unsur-unsur tersebut adalah :[42]

- "Sturen merupakan suatu kegiatan yang kontinyu. Kekuasaan pemerintahan dalam hal menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB) misalnya tidak berhenti dengan diterbitkannya izin tersebut. Kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar izin tersebut digunakan dan ditaati. Jika dalam pelaksanaannya ternyata tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan, pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum berupa penertiban yang mungkin berupa tindakan pembongkaran bangunan yang tidak sesuai. Demikian halnya penerbitan surat izin mengemudi (SIM) oleh polisi. Aktivitas polisi tidak berhenti dengan terbitnya SIM tetapi mengawasi penggunaan SIM itu oleh pemegangnya.
- "Sturen" berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai suatu konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada asas-asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental.
- "Sturen" menunjukkan lapangan diluar legislatif dan yudisial. Lapangan ini lebih luas dari sekedar lapangan eksekutif semata.
- "Sturen" senantiasa diarahkan kepada suatu tujuan.

[42] *Ibid*, h.3-4.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

3. Pendekatan Historis

Pendekatan historis disini dimaksudkan untuk mengungkap dan mendiskripsikan perkembangan hubungan pusat dan daerah berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia. Pembahasan ini dimulai dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama kali berlaku sejak kemerdekaan yaitu UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, sebagai gambaran akan diuraikan pula secara ringkas perundang-undangan pemerintahan daerah yang berlaku sebelum kemerdekaan seperti *desentralisatiewet* 1903 dan *Wet op de Bestuurshervorming* 1922. Dari deskripsi ini akan dapat diketahui apakah setiap penggantian Undang-Undang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah

Gagasan untuk memperluas otoritas pemerintah daerah di Indonesia sebenarnya sudah ada sejak zaman kolonial Belanda, hal mana dapat dilihat dari berbagai peraturan-perundang-undangan yang mengaturnya. Pada awalnya di mulai dengan diundangkannya Wet 23 Juli 1903

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

(Ind.Stb.329/1903, *Desentralisatiewet*) yang membuka kemungkinan untuk membentuk daerah-daerah otonom dan DPRD ("Locale Raad") dengan otonomi yang masih sangat terbatas. Meskipun otonominya terbatas, namun menurut J.D.Legge dengan disahkannya *Desentralisatiewet* 1903 merupakan eksperimen desentralisasi politik dan administrasi serta merupakan pembaruan pemerintah tahap awal yang memiliki dua tujuan, yaitu : modifikasi sistem pemerintah sentralisasi yang kental yang membebankan sepenuhnya tugas-tugas pemerintah pada korps administrasi pusat, sehingga atas dasar desentralisasi ini sebagian tugas pemerintah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di samping itu untuk memperoleh partisipasi masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ("Locale Raad").[33]

Meskipun demikian, kemungkinan untuk desentralisasi yang lebih luas baru dibuka setelah ditetapkannya Wet 6 Pebruari 1922 (Ind.Stb.216/1922, *Wet op de Bestuurshervorming*). Ini menggambarkan

---

[33] I Dewa Gde Atmadja, *Aspek Hukum Dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Pascasarjana Unair, 1994, h.124.

Pemerintah Daerah secara umum diterima sebagai kenyataan dalam kehidupan politik, tidak hanya atas dasar sentralisasi semata-mata.[34]

Namun demikian, salah satu ciri utama Pemerintah Daerah adalah berlakunya prinsip sistem subordinasi artinya bahwa di dalam negara kesatuan Pemerintah Daerah secara langsung berada dibawah peringkat Pemerintah Pusat.. Dalam konteks ini muncullah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang benang merahnya tampak dalam peraturan perundang-undangan dari awal kemerdekaan sampai berlakunya U U No. 22 Tahun 1999.

Kepustakaan menunjukkan hubungan antara Pusat dan Daerah di satu pihak dititik beratkan pada imbangan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai pengejewantahan sentralisasi, karena menyangkut pertimbangan apakah satu urusan lebih baik dilimpahkan menjadi urusan rumah tangga daerah atau diserahkan kepada alat perlengkapan Pemerintah Pusat di daerah atau tetap merupakan urusan

[34] *Ibid.*, h.125.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemerintah Pusat.[35] Di lain pihak, lebih mengedepan kajian aspek wewenang hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seperti hubungan kewenangan yang berintikan sistem rumah tangga daerah, aspek pengawasan, organisasi dan aspek hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Secara formal UU No.1 Tahun 1945 adalah undang-undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND), namun undang-undang ini sering dipandang sebagai undang-undang pemerintahan daerah yang pertama kali berlaku di Indonesia setelah kemerdekaan. Berdasarkan undang-undang ini maka KND dirubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan tugas mengatur rumah tangga daerahnya. Dengan berubahnya kedudukan KND menjadi badan legislatif maka untuk selanjutnya badan tersebut hanya bertugas membuat peraturan-peraturan daerah dan tidak

[35] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, h.184.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

lagi mengurus pemerintahan sehari-hari.[36] Untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari, KND memilih diantara para anggotanya sebanyak-banyaknya 5 orang untuk menjadi badan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Daerah. Dengan demikian kedudukan Kepala Daerah menurut UU No.1 Tahun 1945 adalah sebagai ketua badan legislatif dan juga ketua badan eksekutif.

Undang-undang ini menetapkan adanya 3 (tiga) jenis daerah (keresidenan, kota dan kabupaten) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya daerahnya (daerah otonom). Dengan demikian pemerintahan Propinsi, Kawedanaan dan Kecamatan adalah daerah administratif belaka.[37] Ini berarti UU No.1 tahun 1945 menganut dua jenis pemerintahan di daerah yaitu daerah otonom dan daerah administratif.

Sifat dualistik seperti itu juga dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. UU No.1 Tahun 1945 tetap mengakui dan memberlakukan peraturan perundang-undangan

---

[36] The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977, h.24.

[37] Bagir Manan II, *op.cit.*, h.129.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan daerah (desentralisasi) Hindia Belanda. Pada hal peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah Hindia Belanda selalu membedakan antara peraturan perundang-undangan untuk Jawa-Madura dan untuk luar Jawa-Madura.

Adanya pemerintahan daerah otonom dan pemerintahan administratif pada wilayah yang berbeda akan berpengaruh terhadap sifat, corak dan bentuk-bentuk hubungan Pusat dan Daerah.[38] Dalam satuan pemerintahan yang ditetapkan sebagai daerah otonom, hubungan Pusat dan Daerah akan bertolak dari hubungan tugas, wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan urusan pemerintahan antara dua satuan pemerintahan yang masing-masing berdiri sendiri. Pada satuan pemerintahan administratif, tidak dikenal hubungan antara Pusat dan Daerah. Kesemuanya adalah satu satuan pemerintahan yaitu satuan pemerintahan pusat. Hubungan Pusat dan Daerah disini semata-mata dalam sifat, corak dan bentuk hubungan antara atasan dan bawahan.[39]

---

[38] *Ibid.*,h.130.
[39] *Ibid.*,h.131.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Selain permasalahan yang telah disebutkan diatas, persoalan lainnya yang dihadapi oleh UU No.1 Tahun 1945 adalah ketidakjelasan tugas, wewenang dan tanggung jawab daerah otonom. Di samping itu kedudukan Kepala Daerah yang selain menjalankan urusan pemerintahan pusat juga memimpin badan legislatif daerah (KND) dan badan eksekutif daerah, membuat kedudukan Pusat menjadi dominan dalam mengendalikan pemerintahan daerah otonom.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

UU No. 22 Tahun 1948 yang menggantikan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 menganggap asas desentralisasi sebagai asas utama sedangkan asas dekonsentrasi tidak dianut. Ini menyebabkan pembagian wilayah yang ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya terwujud dalam bentuk daerah-daerah otonom semata-mata. Di luar daerah otonom tidak dikenal adanya teritoir yang berstatus lain serta menghendaki hapusnya "pamong praja".[40] Daerah-daerah otonom itu terdiri dari Propinsi, Kabupaten (Kota

[40] Djaenal Hosen Koesoemahatmadja, *Fungsi dan Struktur Pamong Praja*, Alumni, Bandung, 1978, h.26.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Besar) dan Desa. Selain itu dikenal juga bentuk daerah otonom lain yaitu "Daerah Istimewa". Namun demikian pemerintahan Kecamatan sebagai satuan pemerintahan administratif tetap dipertahankan.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Selain itu ada jabatan Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang menjabat Ketua/Anggota DPD. DPD sebagai suatu kesatuan atau masing-masing anggotanya sendiri bertanggung jawab kepada DPRD. Ini merupakan perwujudan dari sistem parlementer dimana seorang Menteri harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada parlemen.

Dalam kaitannya dengan sistem rumah tangga daerah, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (2) setiap daerah otonom sejak saat pembentukannya mengetahui dengan pasti urusan-urusan rumah tangga daerah, sedangkan segala yang tidak disebutkan dalam perincian itu tetap masuk kekuasaan pemerintah pusat. Namun demikian, melalui Pasal 28 Undang-Undang ini juga memberi peluang kepada daerah untuk atas

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

inisiatif sendiri mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah sepanjang :

a) Tidak mengatur sesuatu yang telah diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya;
b) Tidak mengatur hal-hal yang masuk urusan rumah tangga daerah yang lebih rendah tingkatannya;
c) Tidak bertentangan dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya;
d) Hak mengatur tersebut menjadi tidak berlaku apabila dikemudian hari hal-hal tersebut diatur dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Meskipun demikian, dalam praktek cara yang terakhir ini tidak digunakan. Dengan kata lain hanya cara pertama (berdasarkan Pasal 23 ayat 2) yang dijalankan. Hal ini dapat dilihat pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah cenderung diseragamkan baik jumlah maupun macamnya.[41]

---

[41] Bagir Manan II, op.cit., h.138.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Selanjutnya UU No.22 Tahun 1948 ini memuat dua dasar kebijaksanaan baru yaitu tentang hasrat Pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi yang diletakkan pada desa dan daerah-daerah lain setingkat desa sebagai satuan daerah otonom terbawah.

Di bidang keuangan, UU No. 22 Tahun 1948 telah mengatur mengenai sumber-sumber keuangan daerah. Tetapi ternyata hasil dari sumber keuangan itu tidak mencukupi anggaran keuangan daerah. Bagian terbesar anggaran daerah ditutupi melalui bantuan Pusat. Oleh karena itu kecenderungan desentralisasi yang kuat sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang ini tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Bahkan sebaliknya, mengingat daerah sepenuhnya tergantung pada Pusat dapat dikatakan bahwa dalam kenyataan bukan kecenderungan desentralisasi yang berjalan melainkan kecenderungan sentralisasi.

Dalam bidang pengawasan, UU No.22 Tahun 1948 menganut pengawasan preventif dan pengawasan represif. Kewenangan melakukan pengawasan preventif di samping dilakukan oleh Presiden dan Dewan

Pemerintah Daerah setingkat lebih atas (Pasal 30 ayat 1), juga dilakukan oleh Kepala Daerah (Pasal 28 ayat 6 dan Pasal 36 ayat 1). Sedangkan pengawasan represif yang berupa penundaan atau pembatalan terhadap putusan DPRD atau DPD dilakukan oleh Presiden (bagi Propinsi), dan oleh DPD setingkat lebih atas (bagi lain-lain daerah).

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Berbeda halnya dengan UU No. 22 Tahun 1948 yang menganut sistem bahwa dalam setiap daerah otonom dalam undang-undang pembentukannya akan diperinci wewenang-wewenang yang diserahkan kepada daerah, maka sistem yang dianut dalam UU No 1 Tahun 1957 adalah sebaliknya, yaitu dalam pembentukan daerah-daerah otonom tidak diadakan perincian tetapi secara luas pengurusan rumah tangga sendiri diserahkan kepada daerah itu dan pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan masih masuk kekuasaan pemerintah pusat [47]

[47] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, h.53-54.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Namun demikian, dalam Pasal 31 ayat (2) undang-undang ini terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh Dewan perwakilan rakyat Daerah sejak saat pembentukannya itu. Ini berarti bahwa UU No.1 Tahun 1957 juga menetapkan adanya urusan tertentu sebagai kekuasaan pangkal dari pada Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 ini memungkinkan pembentukan daerah otonom sampai tiga tingkatan, walaupun dalam praktek pembentukan tersebut hanya sampai pada daerah tingkat kedua. Kepada daerah otonom ini diberi otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 131 UUDS 1950). Asas dekonsentrasi tidak diatur, sehingga di daerah-daerah terjadi dualisme pemerintahan, di satu pihak ada perangkat pemerintah daerah otonom (berdasarkan UU No. 1/1957), di lain pihak terdapat perangkat pemerintah (pusat) yang tidak jelas pengaturannya, dan merupakan salah satu kelemahan Undang-undang ini.[43]

---

[43] Supami Pamudji, *Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar IIP Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1984, h.12.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemerintah Daerah menurut UU No.1 Tahun 1957 terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). DPD inilah sebagai badan yang sehari-hari mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD sebagai badan Pemerintah Daerah tertinggi. Undang-undang ini juga menempatkan aparatur dan fungsi kepamongprajaan sebagai sesuatu yang sepenuhnya berdiri sendiri di luar Pemerintah Daerah, sehingga di daerah terdapat dua organisasi pemerintahan yaitu Pemerintah Daerah yang melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan serta pemerintahan pusat yang menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawab kepamongprajaan. Dengan demikian UU No.1 Tahun 1957 justru memperluas aparatur maupun fungsi kepamongprajaan yang sebenarnya sudah dibatasi oleh UU No.22 Tahun 1948.

Sebagai perwujudan prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya, di samping urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah pada masa-masa sebelumnya, terdapat desakan yang kuat agar urusan pemerintahan umum diserahkan kepada daerah otonom. Desakan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

ini dipenuhi dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 1959 tentang penyerahan urusan pemerintahan umum kepada pemerintah daerah dengan peraturan pelaksanaannya yaitu PP No. 5 Tahun 1963. Dikecualikan dari penyerahan tersebut adalah urusan ketertiban dan keamanan umum, kordinasi dinas-dinas vertikal, dan pengawasan atas jalannya pemerintahan di daerah, semua urusan ini tetap berada di tangan pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Gubernur sebagai Kepala Wilayah yang merupakan alat pemerintah pusat.[44]

Dalam hal sistem rumah tangga daerah, UU No. 1 Tahun 1957 mempergunakan sistem rumah tangga nyata (Penjelasan Umum). Sistem ini dipandang dapat memberi peluang bagi terwujudnya pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Namun demikian dalam kenyataannya sistem rumah tangga nyata tidak dapat terlaksana sebagai mana mestinya sehingga pemberian otonomi luas juga tidak terwujud.

Dalam hal keuangan daerah, untuk pertama kalinya anggaran keuangan daerah ditetapkan dengan undang-undang (bagi Daerah Tingkat

---

[44] Joeniarto, *Pemerintahan Lokal*, Yayasan Badan Penerbi Gadjah Mada, Yogyakarta, 1967, h. 105.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

I dan II), dan dengan Peraturan Pemerintah (bagi Daerah Tingkat III). Dengan memakai anggaran keuangan daerah pertama sebagai pangkal permulaan untuk selanjutnya anggaran keuangan daerah ditetapkan oleh DPRD. Anggaran keuangan daerah pertama memuat antara lain rencana biaya dari :

a) keperluan-keperluan berhubung dengan pembentukan daerah;
b) urusan-urusan rumah tangga sendiri menurut keadaan pada wktu pembentukan daerah yang bersangkutan;
c) urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan dan ditugaskan kepada daerah sesuai dengan yang dimuat dalam anggaran negara.

Berkaitan dengan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, UU No.1 Tahun 1957 mengatur dua jenis pengawasan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dimaksudkan untuk mencegah berlakunya Keputusan Daerah yang dipandang penting oleh pembuat undang-undang. Dengan demikian suatu Keputusan Daerah tertentu harus mendapatkan pengesahan terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Sementara itu

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan represif dalam undang-undang ini diwujudkan dengan pembatalan keputusan-keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya ditujukan pada keputusan-keputusan tertentu, pengawasan represif ditujukan untuk semua keputusan daerah dalam jangka waktu yang tidak terbatas

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka perlu diadakan perubahan-perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan mengganti UU No. 1 Tahun 1957 terutama menghilangkan kelemahan-kelemahannya dan menyesuaikannya dengan jiwa dan semangat UUD 1945. Pemerintah menetapkan bahwa hubungan pusat dan daerah didasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta dualisme pemerintahan di daerah segera dihapuskan. Mengingat penyesuaian itu sangat mendesak, maka pada masa itu dikeluarkan Penpres No 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) dan Penpres No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan). Kedua Penpres ini dinyatakan tidak berlaku lagi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

setelah dikeluarkannya UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Undang-undang ini lebih menitik beratkan kekuasaan pemerintah pusat atau sentralisasi. Hal ini tampak dari adanya ketentuan bahwa Kepala Daerah di samping sebagai alat pemerintah daerah juga merupakan alat Pusat untuk menjamin suatu kekuatan sentral dan riil, yang dapat menjamin pemerintah yang berwibawa dan efektif.

Namun demikian, dalam kenyataannya belum pernah terwujud pemerintah daerah yang berwibawa dan efektif. Bahkan suasana politik pada waktu itu sangat konfrontatif dimana terjadi konflik ideologi, menyebabkan pengaruh partai sangat besar dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah tidak dapat mengambil keputusan yang tegas, program pemerintah tidak dapat dijalankan, dan sulit untuk memperoleh dukungan yang luas.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Seperti halnya dengan undang-undang sebelumnya, UU No.18 tahun 1965 juga menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan pemerintahan bagi daerah yang baru dibentuk. Selanjutnya dengan Peraturan Pemerintah urusan-urusan tersebut setiap waktu dapat ditambah atas usul dari DPRD yang bersangkutan (Pasal 3 ayat 1 dan Pasal 39).

Dibandingkan dengan UU No.1 Tahun 1957 terdapat sedikit perubahan dalam susunan pemerintahan daerah. Menurut undang-undang ini, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarkhi yang ada. Fungsi Kepala Daerah dalam hal ini sangat penting, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan pemerintah daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi pemerintah pusat. Oleh karena itu di samping sebagai pimpinan pemerintah daerah, Kepala Daerah juga merupakan alat pemerintah pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Dari segi keuangan daerah, pendapatan asli daerah (PAD) pada saat itu terus merosot sehingga ketergantungan daerah pada Pemerintah Pusat semakin mencolok. Di samping itu faktor ketidakmampuan daerah untuk melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya antara lain karena otonomi merupakan sesuatu yang baru bagi rakyat Indonesia sehingga pemahaman terhadap seluk beluknya sangat terbatas, ditambah pula masih kurangnya tenaga penyelenggara otonomi daerah.[45]

Dalam bidang pengawasan, UU No.18 Tahun 1965 mengatur tiga jenis pengawasan yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan umum diselenggarakan oleh Menteri Dalam Negeri, penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat. Sedangkan pengawasan preventif dan represif pada dasarnya sama dengan yang diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Sebagaimana halnya UU No.1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965 juga menghendaki otonomi daerah dilaksanakan menurut sistem rumah

[45] Bagir Manan, *op.cit.*, h.152.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

tangga nyata. Di samping itu juga hanya mengenal satu susunan pemerintahan di daerah yaitu daerah otonom. Bahkan dengan tegas dikatakan bahwa sebutan Propinsi, Kabupaten, Kecamatan, Kotapraja, Kotamadya,bukan merupakan perwujudan suatu wilayah administratif.

Keinginan untuk menonjolkan asas desentralisasi muncul kembali pada tahun 1966 dengan ditetapkannya Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Asas dekonsentrasi dihargai dalam kedudukan sebagai "komplemen yang vital terhadap desentralisasi", dipandang dapat mengganggu keharmonisan hubungan pusat dan daerah (Tap MPRS ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tap MPR No. V/MPR/1973).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Selanjutnya UU No. 5 Tahun 1974 yang menggantikan UU No. 18 Tahun 1965 mengedepankan tiga asas hubungan antara pusat dan daerah yaitu asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi asas tugas

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

pembantuan (*medebewind*). Di samping itu juga ditegaskan tujuan yang ingin dicapai dengan kebijaksanaan desentralisasi, yaitu meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa (Penjelasan Umum UU No. 5/1974).

Seperti halnya dengan undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, UU No. 5 Tahun 1974 masih menggunakan wewenang pangkal sebagai pola pembagian wewenang antara Pusat dan Daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan : "pembentukan, nama, batas, ibukota, hak dan wewenang urusan serta modal pangkal daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan dengan undang-undang".

Selama berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 muncul kesan yang kuat yang menunjukkan bahwa gejala sentralisasi semakin menguat, dan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

serentak dengan itu desentralisasi dalam pemerintahan semakin melemah.[46] Melemahnya desentralisasi dan menguatnya gejala sentralisasi dapat dilihat dari tiga faktor, yaitu : faktor kuatnya keadaan keuangan pusat, faktor geopolitik Indonesia yang bersifat menyebar, dan faktor makin menguatnya kewenangan Kanwil.[47]

Faktor keuangan pusat pada saat itu ditunjang oleh melimpahnya hasil minyak yang memberi rezeki kepada pemerintah pusat sehingga menempatkannya dalam posisi keuangan yang sangat kuat. Sementara itu pembangunan daerah yang idealnya dibiayai dari sumber pendapatan asli daerah (PAD), dalam kenyataannya sebagian besar dibiayai oleh pemerintah pusat. Subsidi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dari tahun ke tahun terus meningkat. Hal ini menunjukkan sangat besarnya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Dengan meningkatnya

[46] Ismail Husin. *Tugas Pembantuan Sebagai Asas penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Jurnal Ilmu Politik, No 7, PT Gramedia Pustaka Utama, 1990, h.65.

[47] Joeniarto, *Loc.cit.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

ketergantungan daerah pada pemerintah pusat maka otonomi daerah semakin berkurang, seperti dikemukakan oleh Barber bahwa : [48]

The growth of financial dependence upon the central government has greatly diminished the autonomy of local authorities.

Masalah dilematis antara sentralisasi dan desentralisasi dari sudut kondisi geopolitik Indonesia yang menyebar, dijelaskan oleh Burhan D.Magenda sebagai berikut : [49]

"Masalah utama yang ditimbulkan oleh geopolitik ini adalah usaha mencari keseimbangan antara kecendrungan sentralisme dengan usaha desentralisasi. Berbagai Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah yang dibuat sejak kemerdekaan selalu menghadapi kesulitan dalam masalah ini. Kalau sentralisasi terlalu kuat maka reaksi timbul di daerah-daerah, sering dalam bentuk pembrontakan seperti pada tahun 1950-an. Ini terutama sangat terasa bagi daerah-daerah *"indirect rule"* pada jaman kolonial. Ada anggapan misalnya bahwa perluasan birokrasi nasional merupakan usaha mesentralisasikan daerah. Sebaliknya kalau terlalu besar desentralisasi untuk daerah maka pemerintah pusat khawatir akan timbul provinsialisme yang sempit".

Faktor lain yang mempengaruhi kuatnya sentralisasi adalah kebijaksanaan pemerintah yang memberikan wewenang yang sangat besar kepada instansi vertikal sehingga wewenang Kanwil dan /atau Kandep

---

[48] I Dewa Gede Atmadja, *op.cit.*, h.131.
[49] *Ibid.*, h.131-132.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

lebih besar dari dinas-dinas, dan dengan demikian tampak melemahnya peranan pemerintah daerah.

Kesan sentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 juga terlihat dari ketantuan mengenai susunan organisasi pemerintahan daerah. Menurut undang-undang ini Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah, dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Kepala Wilayah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan di daerah, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan kemasyarakatan dalam segala bidang. Oleh karena itu wewenang Kepala Wilayah (sekaligus Kepala Daerah) sangatlah luas sebab ia adalah administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan.

Menurut Sujanto, tidak benar penilaian yang menyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 sentralistis, tetapi mengembalikan proporsi yang betul-betul sesuai dengan UUD 1945, yakni adanya keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi. Ia mengemukakan alasan sebagai berikut :[56]

1) Menurut konstruksi UU No. 5 Tahun 1974, seluruh wilayah negara Republik Indonesia dibagi habis dalam wilayah administratif yang tersusun secara hirarkhis dari tingkat Propinsi dan Ibukota Negara, Kabupaten, Kecamatan. Sedangkan untuk menjabarkan "daerah yang bersifat otonom" dibentuklah Daerah Tingkat I yang wilayahnya selalu berhimpitan dengan wilayah Propinsi dengan wilayah Kabupaten atau Kotamadya.
2) Dengan adanya wilayah administratif berarti dibukalah saluran untuk arus sentripetal, yang memang mutlak diperlukan untuk menjamin tegaknya negara kesatuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.
3) Penilaian UU No.5 tahun 1974 sentralistis juga disebabkan pandangan yang sudah terlalu lama dipengaruhi oleh ide otonomi yang seluas-luasnya atau otonomi maksimal yang dibawa oleh UU No. 18 Tahun 1965 dan berbagai undang-undang sebelumnya.

Memang dalam hal hubungan kewenangan, UU No.5 Tahun 1974 menentukan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah didasarkan pada prinsip otonomi nyata, dinamis dan

[56] Sujanto, **Cakrawala Otonomi Daerah**, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, h 25-26

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

bertanggung jawab, yang secara formal meletakkan dasar keseimbangan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Tolok ukurnya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Namun selama ini prinsip ini hanya di atas kertas saja, berbagai urusan pemerintahan yang dijadikan urusan rumah tangga daerah dalam rangka desentralisasi sepenuhnya tergantung pada pemerintah pusat. Kebijaksanaan ini menghasilkan daerah otonom yang selalu dalam kondisi tidak mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan dari atas.

Dalam bidang pengawasan, tidak mengalami perubahan yang berarti dari undang-undang sebelumnya yang menganut tiga jenis pengawasan yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif. Hanya terjadi sedikit perubahan terhadap obyek pengawasan. Jika menurut UU No.18 Tahun 1965 yang harus diawasi adalah Keputusan Daerah (dalam arti luas) baik yang berbentuk Peraturan Daerah maupun Keputusan DPRD, maka menurut UU No. 5 Tahun 1974 yang menjadi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

obyek pengawasan preventif dan represif adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Perubahan yang cukup mendasar baru terjadi setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekaligus menyatakan tidak berlakunya lagi UU No. 5 Tahun 1974. Perubahan mendasar tersebut diantaranya menyangkut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kewenangan daerah otonom, prinsip otonomi daerah, mekanisme pengawasan dan sebagainya.

Jika Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya selalu menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan pemerintahan bagi daerah yang baru dibentuk, maka UU no. 22 Tahun 1999 tidak mengenal wewenang pangkal. Hal ini disebabkan karena kewenangan yang diberikan kepada daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moteter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 ayat 1).

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Menurut undang-undang yang terakhir ini, otonomi daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota sedangkan otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom Kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis regional.

Jika diperhatikan, prinsip otonomi yang dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 tersebut ternyata lebih mendekati makna dan hakekat otonomi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas desentralisasi, dan tidak mengatur mengenai pemerintahan wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi.

Dalam hal susunan pemerintahan daerah dinyatakan bahwa pemerintahan daerah terdiri atas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah adalah badan eksekutif daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya, sedangkan DPRD adalah badan legislatif daerah.

Susunan pemerintahan daerah tersebut diatas berbeda dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Susunan yang demikian ini dimaksudkan untuk menghilangkan kesan yang ada dalam UU No. 5 Tahun 1974 dimana eksistensi dan peran DPRD banyak "didominasi" oleh Kepala Daerah. Di samping itu pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini juga dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam penyelenggaraan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan dan pembangunan di daerah melalui fungsi yang dimilikinya yaitu : fungsi legislatif dan fungsi pengawasan.

Dalam hal pengawasan, UU No. 22 Tahun 1999 menekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam rangka mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu peraturan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Hal ini memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan dalam undang-undang tersebut lebih sederhana dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan.

Keadaan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang mengenal tiga jenis pengawasan yaitu : pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Adanya jenis pengawasan ini dimaksudkan sebagai usaha untuk menjamin adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintahan antara daerah-daerah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dengan pemerintah pusat serta untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna. Meskipun demikian, dalam kenyataannya justru menunjukkan bahwa pemerintah pusat sangat "mengekang" daerah-daerah dalam upaya mengatur dan mengurus kegiatan pemerintahannya.

Adanya mekanisme pengawasan sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 itu juga merupakan cerminan dari besarnya campur tangan pemerintah pusat terhadap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya mengurangi keleluasaan dan kemandirian daerah. Campur tangan demikian tidak lepas dari politik otonomi sentralisasi yang dikembangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Di bidang keuangan, hampir tidak ada perbedaan mendasar menyangkut sumber pendapatan daerah. Perbedaan itu hanya terlihat dari adanya salah satu sumber penerimaan daerah yang baru dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu pinjaman daerah. Sedangkan mengenai sumber dana perimbangan sebenarnya hampir identik dengan sumber penerimaan daerah dalam UU No.5 Tahun 1974 yang dikenal dengan "pendapatan yang

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

berasal dari pemerintah pusat". Hanya saja perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang berlaku sekarang didasarkan pada UU No.25 Tahun 1999 yang menggantikan UU No.32 Tahun 1956 yang dianggap tidak aspiratif dan tidak mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Perbedaan pola hubungan antara Pusat dan Daerah dalam berbagai perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia sebagaimana telah diuraikan diatas, secara ringkas dapat digambarkan berikut ini :

Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

	UU No. 1 Th. 1945	UU No. 22 Th. 1948	UU No. 1 Th. 1957	UU No. 18 Th. 1965	UU No. 5 Th. 1974	UU No. 22 Th. 1999
pola pembagian wewenang	Tidak jelas	menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan-urusan pemerintahan	menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan-urusan pemerintahan	menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan-urusan pemerintahan	menggunakan kewenangan pangkal sebagai urusan-urusan pe merintahan	tidak ada kewenangan pangkal,melainkan kewenang an penuh, kecuali pasal 7 ayat (1)
prinsip otonomi yang dianut	Tidak jelas	Otonomi seluas-luasnya	Otonomi seluas-luasnya	Otonomi seluas-luasnya	otonomi nyata dan bertanggung jawab	otonomi luas, nyata dan ber-tanggung jawab
Keuangan	Tidak jelas	Pendapatan daerah adalah : pajak daerah termasuk retribusi, hasil perusahaaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan lain-lain	Sumber pendapatan daerah adalah : a.penerimaan-penerimaan pajak negara untuk sebagian atau seluruhnya b.ganjaran, subsidi dan sumbangan	Sumber keuangan daerah adalah : hasil perusahaa daerah dan sebagian hasil perusahaan negara,pajakdan retribusi daerah,pajak negara yang diserahkan kepada daerah,bagian dari hasilpajak pemerintah pusat,pinjaman dan lain-lain	Pendapatan Daerah bersumber dari PAD, sumbangan dari pemerintah dan lain-lain pendapatan yang sah	Pendapatan Daerah bersumber dari PAD, Dana Perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah

Susunan organisasi Pem.Daerah	Pemda terdiri atas KND, badan eksekutif daerah dan Kepala Daerah	Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah	Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah	Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD	Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD	Pemda adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom lainnya sebagai badan eksekutif daerah.
Pengawasan	Tidak jelas	preventif dan represif	preventif dan represif	preventif, represif, dan umum	preventif, represif, dan umum	represif

BAB III

BENTUK PENGAWASAN

DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

1. Pengawasan di Perancis, Inggris, dan Belanda

a. Perancis

Dipilihnya Perancis sebagai perbandingan didasarkan atas beberapa pertimbangan. Sistem pemerintahan daerah Perancis mempunyai pengaruh yang luas. Di luar Anglo- Amerika dan Uni Soviet, sistem pemerintahan daerah Perancis mempengaruhi sistem pemerintahan daerah di Eropah Barat, Timur Tengah, Amerika Tengah dan Selatan serta beberapa bagian Afrika. Pengaruh ini menyebar dibawa revolusi Perancis yang kemudian mendapat dasar kuat dalam perundang-undangan Napoleon. Indonesia sendiri secara tidak langsung mendapat pengaruh Perancis melalui Belanda.

Di samping, itu Perancis adalah negara kesatuan yang lebih mengutamakan corak sentralistik dari pada desentralisasi. Hal ini dilandasi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

yang memberikan kebebasan kepada daerah untuk berinisiatif dan mandiri merupakan ancaman terhadap keutuhan atau kesatuan bangsa. Di atas kesatuan itulah tergantung kemerdekaan atau kebebasan individu.[1] Dengan kata lain setiap pemikiran atau upaya memberikan kebebasan bertindak (*diseretion*) dan otonomi kepada daerah akan menjauhkan dari negara kesatuan. Kekhawatiran inilah yang dijadikan sebagai dasar menyusun pemerintahan yang bercorak sentralistik. Di samping itu secara psikologis, sentralisasi di Perancis juga timbul sebagai reaksi atas berbagai peperangan, invasi dan pendudukan pada saat batas-batas nasional mereka dilanggar.[2]

Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintahan daerah di Perancis, secara umum dibedakan antara pengawasan administratif (non yudisial) dan pengawasan yudisial. Pengawasan administratif selain dilakukan oleh alat atau badan administrasi negara, juga dijalankan oleh oleh badan peradilan administrasi seperti *Conseil d'Etat*, yang dalam

---

[1] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994 (selanjutnya disebut Bagir Manan II), h. 64.

[2] *Ibid.*, h. 65.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sistem Perancis memiliki dua fungsi yaitu sebagai lembaga penasehat pemerintah dan sebagai lembaga peradilan administrasi.[3]

Pengawasan administratif dilaksanakan dalam dua bentuk utama : pengesahan atau persetujuan[4]. Sebelum terjadinya pembaharuan (1982), pengawasan atas keputusan *Commune* dilakukan *Prefect* (tingkat Departemen). Setelah pembaharuan, peran dan kekuasaan Prefect banyak dikurangi sehingga tidak lagi mempunyai wewenang membatalkan keputusan *Commune*. *Prefect* secara material masih cukup besar perannya untuk mempengaruhi berbagai kebijaksanaan atau keputusan *Commune*. Namun ditinjau dari segi jaminan hukum penunjukan badan peradilan sebagai pengawes (yudisial) dipandang lebih baik dari pada oleh *Prefect*.[5]

Seperti telah dikemukakan diatas bahwa pengawasan administratif juga dilaksanakan oleh *Conseil d'Etat* (selain dari wewenang yudisial).Pengawasan administratif oleh Conseil d'Etat dapat dikelompokkan dalam :[6]

---

[3] Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, h.1.

[4] Bagir Manan II, *op.cit.* h.77.

[5] *Ibid.*, h.78.

[6] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

a) Pengawasan yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat ekonomis. Dalam hal ini ada undang-undang yang melarang pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan pelayanan yang menyaingi usaha-usaha pihak swasta. Oleh karena itu berbagai kegiatan ekonomi yang dilakukan Pemerintah Daerah diawasi oleh Conseil d'Etat.

b) Pengawasan terhadap hal-hal yang tidak termasuk kegiatan yang bersifat ekonomis, seperti perubahan nama dan perubahan batas wilayah Commune atau Departemen, memerlukan persetujuan Conseil d'Etat.

Sementara iu pengawasan yudisial dilakukan oleh badan peradilan khususnya peradilan administrasi yaitu *Conseil d'Etat, Tribunaux Administratif* (pada tingkat pertama), dan badan-badan peradilan khusus untuk bidang-bidang tertentu seperti *Cour des Comptes* yang menangani masalah yang berkaitan dengan keuangan negara (semacam Badan Pemeriksa Keuangan).[7] Secara umum wewenang peradilan administrasi didasarkan kepada prinsip *public service* (pelayanan umum) yaitu setiap

[7] Paulus Effendie Lotulung, *op.cit.*, h.2.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kegiatan administrasi negara yang bertujuan memenuhi atau memberikan pelayanan umum. Sedangkan tuntutan, pemeriksaan dan putusan adalah berdasarkan :[8]

1. Prinsip *legalite*. Setiap keputusan atau tindakan administrasi negara harus sesuai atau berdasarkan ketentuan undang-undang tertentu. Suatu keputusan atau tindakan yang tidak sesuai dengan undang-undang menghadapi risiko dibatalkan oleh peradilan administrasi negara.

Prinsip *responsibilite*. Administrasi negara bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hak-hak warga negara yang timbul dari suatu keputusan atau tindakan yang tidak sesuai atau melawan hukum. Kalau pada prinsip *legalite* akan membawa akibat pembatalan, maka pada prinsip *responsibilite* akan mengakibatkan kewajiban memberikan ganti rugi.

b. Inggris

---

[8] *Ibid.*, h.79.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Seperti halnya Perancis, Inggris juga merupakan negara kesatuan namun memiliki corak tersendiri. Pemerintahan daerah di Inggris lebih desentralistik, sedangkan di Perancis lebih kepada dekonsentrasi. Di samping itu pemerintahan daerah di Inggris tidak berada dibawah pengawasan satuan pemerintahan daerah yang lain. Hal ini berbeda dengan Perancis dimana pemerintahan daerahnya tersusun secara berjenjang, yang lebih tinggi mengawasi daerah yang lebih rendah baik di bidang keuangan maupun administrasinya.

Di Inggris terdapat tiga bentuk utama pengawasan yaitu pengawasan legislatif, pengawasan administratif dan pengawasan yudisial (pengawasan oleh badan peradilan).[9]

Pengawasan legislatif dilakukan oleh parlemen, dimana seluruh wewenang, tugas dan tanggung jawab daerah untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi pelayanan bersumber pada parlemen. Hal ini disebabkan karena wewenang membuat undang-undang ada pada parlemen, sehingga melalui cara ini parlemen sekaligus melakukan

[9] Sir William O Hart - J. F. Garner, *Introduction to The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, h. 303.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Ada dua alasan mengapa parlemen sendiri yang mengatur penyerahan fungsi pelayanan kepada daerah :[10]

Pertama, menyangkut wewenang untuk mengadakan pungutan pajak sebagai salah satu ciri pemerintahan daerah. Menurut sistem Inggris hanya parlemen yang memegang wewenang uantuk mengenakan dan menetapkan pajak. Apabila Pemerintah Daerah akan diberi wewenang melakukan pungutan pajak, maka hanya parlemen yang boleh memberikan wewenang tersebut.

Kedua, Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah pada tingkat tertentu mencampuri hak milik atau hak-hak pribadi seseorang bahkan hak-hak yang bersangkutan dengan kepentingan umum. Misalnya wewenang daerah untuk mencabut hak atas tanah. Wewenang untuk memberikan dasar hukum untuk tindakan-tindakan tersebut ada pada parlemen, karena itu harus ditentukan oleh atau berdasarkan undang-undang.[11]

---

[10] Bagir Manan I, *op.cit.*, h.58.
[11] Hart, *op.cit.*, h.302-303.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Sementara itu pengawasan administratif mencakup segala bidang dan mencapai suatu jangkauan yang jauh sehingga menempatkan pemerintahan daerah seolah-olah sebagai bagian dari Pemerintah Pusat. Ada beberapa bentuk pengawasan administratif, antara lain :

a. Pengesahan dan persetujuan

1. Pengesahan *bye-laws*

   Bye-laws adalah peraturan yang berlaku untuk wilayah pemerintahan daerah tertentu yang dibuat oleh pemerintah daerah berdasarkan wewenang yang ditetapkan oleh undang-undang dan senantiasa memerlukan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri atau Menteri yang membidanginya.[12] Disini bukan hanya sekedar memeriksa aspek-aspek hukumnya tetapi sasaran yang hendak dicapai apakah *bye-law* memang sesuatu yang diperlukan baik dilihat dari situasi setempat maupun kebijaksanaan secara nasional.

2. Persetujuan atas suatu rancangan atau usulan yang diajukan oleh Daerah. Beberapa undang-undang menentukan bahwa Daerah yang

[12] Bagir Manan II, *op.cit.*, h.52.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

akan melaksanakan fungsi pelayanan yang diserahkan kepada mereka diwajibkan terlebih dahulu menyampaikan rancangan atau usulan atau rencana mengenai cara melaksanakan fungsi pelayanan tersebut. Rancangan,usulan atau rencana tersebut harus disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan.[13] Setelah persetujuan diperoleh barulah fungsi pelayanan yang diserahkan tersebut dapat diselenggarakan.

3. Persetujuan atas tindakan-tindakan tertentu.

Dalam beberapa hal, Pemerintah Daerah diperbolehkan melakukan suatu tindakan kalau telah memperoleh persetujuan Menteri. Misalnya penggunaan uang yang diperoleh karena mengadakan suatu undian, apabila digunakan untuk tujuan lain dari pada maksud semula harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan Menteri.[14]

b. Pengawasan melalui peraturan

Dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyerahan fungsi pelayanan (urusan pemerintahan) kepada daerah, lazim pula disertai

---

[13] Bagir Manan, *op.cit.*, h.59-60.
[14] *Ibid.*

pemberian wewenang kepada Menteri untuk membuat peraturan-peraturan (*regulation*) yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara melaksanakan fungsi tersebut atau standar yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraannya ayau syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh bantuan.[15]

c. Pengawasan dalam bentuk petunjuk-petunjuk

Beberapa undang-undang memberikan kekuasaan-kekuasaan khusus kepada departemen untuk membuat atau mengeluarkan petunjuk-petunjuk yang berisi instruksi-instruksi administratif yang rinci mengenai cara-cara pemerintahan daerah melaksanakan fungsinya.[16] Jadi petunjuk disini merupakan tuntutan administratif.

d. Pengawasan dalam bentuk inspeksi dan penyelidikan

Pemerintah Pusat melalui para inspektur melakukan berbagai inspeksi terhadap daerah. Mereka berhak memperoleh keterangan -keterangan dan bahan-bahan yang diperlukan. Dalam rangka penyelidikan,

---

[15] *Ibid.*
[16] Hart, *op.cit.*, h.360.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

inspektur dapat meminta seseorang untuk hadir dan memberikan keterangan dibawah sumpah dan menyerahkan dokumen-dokumen.[17]

e. Pengawasan yang didasarkan kepada Default Powers

Default Powers adalah wewenang Pusat untuk melakukan tindakan tertentu karena daerah tidak dapat atau gagal melaksanakan fungsi pelayanan yang diserahkan undang-undang kepadanya. Untuk menjamin agar fungsi pelayanan itu terlaksana sebagaimana mestinya, Menteri dapat membuat petunjuk-petunjuk, perintah atau menunjuk badan lain atas biaya Pemerintah Daerah yang "lalai" melaksanakan fungsi pelayanan itu, atau dilaksanakan sendiri oleh Menteri yang bersangkutan.[18]

f. Pengawasan terhadap para pejabat atau pegawai

Sebelum tahun 1972 terdapat ketentuan-ketentuan yang mewajibkan daerah (Council) untuk mengangkat pejabat-pejabat di bidang-bidang tertentu. Namun sejak berlakunya *Local Government Act 1972* hal itu dibatasi.

---

[17] *Ibid.*, h.361.
[18] Bagir Manan, *op.cit.*, h.61.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

g. Pengawasan Keuangan

Pengawasan keuangan dilakukan dalam tiga hal, yaitu Pinjaman (*Loan*), Bantuan (*Grant*) dan Audit.[19] Daerah dapat mengadakan pinjaman dalam rangka memperlancar atau untuk mendorong atau untuk ongkos-ongkos melaksanakan fungsi pelayanan yang menjadi tugasnya. Namun demikian setiap pinjaman memerlukan persetujuan.

Pengawasan atas bantuan (Grant) dibedakan atas dua yakni : pengawasan atas *grant in aid* dan pengawasan atas *block grant*.[20] Dalam hal yang pertama, ada satu syarat umum yaitu bantuan dipergunakan menurut dasar efisiensi. Misalnya *grant in aid* yang diberikan untuk kepolisian. Bantuan ini hanya akan diserahkan kalau kepolisian yang akan dibantu berjalan secara efisien dan peraturan-peraturan mengenai kepolisian yang dibuat Menteri yang akan menyerahkan (Menteri Dalam Negeri) diikuti. Sedangkan dalam hal yang kedua (pengawasan atas *block in grant*) dilakukan dengan kemungkinan mengurangi jumlah bantuan untuk masa yang akan datang. Misalnya daerah tidak

[19] *Ibid.*
[20] *Ibid.*, h.62.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

memenuhi suatu standar yang wajar dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Kemungkinan menghapus atau mengurangi bantuan ini merupakan sarana pengawasan yang cukup efektif. Sementara itu dalam hal pengawasan melalui audit, pada mulanya daerah diberi kelonggaran dalam memilih pemeriksa pembukuan mereka antara *district auditor* atau *an approved auditor*. Namun berdasarkan *Local Government Finance Act* 1982 kemudian dibentuk *the Audit Comission*.[21]

Mengenai pengawasan yudisial di Inggris ditujukan kepada keputusan atau kebijaksanaan yang sudah ditetapkan oleh daerah. Sifat pengawasan yang dilakukan pengadilan atas daerah berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh parlemen dan eksekutif (Pusat). Pengadilan hanya berwenang melakukan dua hal, yaitu mencegah tindakan melampaui atau menyalahgunakan wewenang dan memaksa agar Pemerintah Daerah atau pihak lain menjalankan tugas yang sudah dibebankan kepada mereka.

[21] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Berdasarkan uraian-uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan terhadap pemerintahan daerah di Inggris tidak hanya dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan eksekutif (Pusat), tetapi juga dilakukan oleh legislatif (parlemen) dan badan peradilan.

c. Belanda

Selain Inggris dan Perancis, negara ketiga yang dijadikan sebagai perbandingan adalah Belanda. Adapun yang menjadi pertimbangan adalah bahwa sistem ketatanegaraan Belanda secara historis menunjukkan kecenderungan desentralisasi yang kuat dibandingkan dengan Perancis. Desentralisasi Belanda berakar pada sejarah Belanda sendiri yaitu dari negara-negara kecil yang merdeka yang kemudian bersama-sama terbentuk sebagai sebuah negara. Disamping itu pertimbangan lainnya adalah karena adanya hubungan historis yang kuat antara Belanda dan Indonesia.

Berbicara mengenai pengawasan dalam negara kesatuan tentu tidak dapat dipisahkan dengan desentralisasi. Betapa pentingnya kaitan antara

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan dan desentralisasi dapat dilihat dari memori jawaban (*Memorie van Antwoord*) ketentuan UUD 1983, dimana dalam Pasal 132 ayat (2) nya disebutkan : "kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak akan ada tanpa tersedia cara-cara dari pemerintah tingkat lebih atas untuk melakukan berbagai koreksi".[22]

Sementara itu dalam memori penjelasan (*Memorie van Toelichting*) usul pembaharuan UU Gemeente antara lain dinyatakan bahwa fungsi terpenting pengawasan adalah untuk menjamin kesatuan pemerintahan. Pengawasan terhadap pemerintahan yang lebih rendah merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Dalam banyak hal, pengawasan bahkan merupakan syarat untuk dapat mengambil keputusan sebagai cara pertanggungjawaban atas pelaksanaan wewenang yang terdapat dalam desentralisasi.[23]

UUD 1983 membedakan dua macam bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif, yang lazim disebut

---

[22] *Ibid.*, h.106.
[23] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagai bentuk pengawasan klasik. Di samping itu, dalam kepustakaan dikenal pula bentuk penggolongan lain yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif. Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat lebih atas aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi kelalaian pemerintah tingkat lebih rendah. Sedangkan disebut pengawasan negatif karena hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum atau yang sudah mempunyai akibat hukum.

Dalam pengawasan preventif, sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan apa saja yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif ini dibedakan atas dua macam yaitu :

Pertama : pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Misalnya pernyataan tidak keberatan dari pemerintah tingkat lebih atas.

Kedua : pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

mempunyai akibat hukum. Contohnya : pengesahan dan pengumuman atau pengundangan.

Diantara berbagai macam pengawasan preventif, yang paling utama adalah pengesahan. Ada beberapa teori mengenai pengesahan ini :[24]

Pertama : bahwa pengesahan mengandung makna bahwa Raja atau Ratu merupakan "*medegeefster*". Dalam kaitan ini Thorbecke menyebutkan ada tiga tujuan pengawasan preventif yaitu :

1. Mempertahankan undang-undang atau kepentingan negara
2. Mempertahankan kepentingan daerah atau propinsi lain karena peraturan yang bersangkutan dapat mengenai pihak ketiga
3. Mempertahankan kepentingan propinsi yang bersangkutan sendiri dan kepentingan atau hak bagian-bagiannya, Gemeente dan penduduk yang tidak diperhatikan oleh peraturan yang dibuat secara sepihak, salah dan bersifat memihak.

Kedua : bahwa pengesahan merupakan hak placet, yaitu hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak

[24] *Ibid.*, h.108.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut.

Ketiga : pengesahan merupakan suatu tindak lanjut dalam pembuatan suatu keputusan. Jadi pengesahan merupakan suatu tindakan lanjutan.

Sementara itu pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Pengawasan represif selain dilakukan dalam bentuk pembatalan juga dalam bentuk penangguhan. Namun demikian penangguhan bukanlah suatu pranata yang berdiri sendiri di luar pembatalan. Selama suatu penyelidikan atas keputusan yang diminta untuk dibatalkan maka peraturan tersebut ditangguhkan berlakunya.

Pembatalan terhadap suatu keputusan pemerintahan Gemeente dan Propinsi tidak hanya terjadi melalui pengawasan represif, tetapi dapat juga melalui *administratief beroef*. Pembatalan melalui pengawasan represif sering disebut pembatalan "spontan", karena pihak yang berwenang membatalkan dapat mengambil inisiatif sendiri tanpa menunggu pihak ketiga yang berkepentingan atas pembatalan tersebut. Di samping itu

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pembatalan dapat dilakukan secara langsung tanpa harus melalui penagguhan.

Pengawasan represif dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang, *Commissaris van de Koning* dan *Gedeputeerde Staten* dan badan peradilan. Pengawasan oleh pembentuk undang-undang dilakukan dalam hal pemerintah Propinsi atau Gemeente benar-benar melalaikan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dan urusan dalam bidang tugas pembantuan. Sementara itu pengawasan oleh badan peradilan sangat penting dan terutama dilakukan melalui badan peradilan administrasi. Adapun alasan yang dapat dipergunakan untuk membatalkan suatu keputusan menurut UUD yang baru adalah bertentangan dengan hukum atau kepentingan umum. Sedangkan menurut UUD sebelumnya, alasan yang dipergunakan adalah bertentangan dengan undang-undang dan kepentingan umum.

Bertentangan dengan hukum mencakup : [25]

[25] *Ibid.*, h.113-114.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

1. bertentangan dengan segala peraturan yang ditetapkan oleh alat kelengkapan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari pada alat kelengkapan pemerintahan pembuat keputusan yang dibatalkan.
2. bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang layak, misalnya prinsip kepastian hukum.
3. bertentangan dengan prinsip-prinsip umum peraturan yang baik dalam rangka mencegah kesewenang-wenangan.

Sedangkan bertentangan dengan kepentingan umum meliputi bertentangan dengan setiap kepentingan yang menurut alat kelengkapan pemerintahan yang berwenang membatalkan, lebih penting dari kepentingan yang diatur dalam keputusan yang dibatalkan. Yang terpenting dalam kategori ini adalah bertentangan dengan kebijaksanaan umum yang dijalankan pemerintahan pusat.[46]

2. Pengawasan sebelum berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1999

---

[46] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pada kesempatan ini akan dibahas mengenai pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 Pembahasan dimulai dari sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan diundangkannya UU No. 5 Tahun 1974. Tidak dibahasnya UU No.1 Tahun 1945 karena undang-undang ini tidak mengatur mengenai pengawasan mengingat sangat sederhananya materi yang diatur dalam undang-undang tersebut dan hanya terdiri atas 6 pasal.

Pengawasan dalam UU No. 22 Tahun 1948.

Dalam UU No. 22 Tahun 1948, ketentuan mengenai pengawasan pemerintah (pusat) terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam Pasal 30 yang menyebutkan :

> Bila untuk menjalankan sesuatu putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut undang-undang ini harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, maka putusan itu dapat dijalankan apabila Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dalam tiga bulan terhitung mulai hari putusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan tidak mengambil ketetapan.

Dari ketentuan tersebut ternyata bahwa bentuk pengawasan pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa memberi atau

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

menolak pengesahan terhadap putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bentuk pengawasan seperti ini lazim disebut dengan pengawasan preventif.[27] Jika pengesahan itu ditolak maka DPRD yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak. Jika penolakan itu dilakukan oleh Dewan Pemerintah Propinsi maka keberatan itu diajukan kepada Presiden (Pasal 30 ayat 4). Namun masalah akan muncul jika penolakan itu dilakukan oleh Presiden, kepada instansi manakah keberatan itu diajukan. Hal lain yang juga tidak diatur dalam undang-undang No. 22 Tahun 1948 adalah mengenai tenggang waktu untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan pengesahan tersebut.

Meskipun demikian, tidak semua putusan memerlukan pengesahan melainkan hanya mengenai beberapa hal yang ditentukan dalam undang-undang ini, misalnya Pasal 7, Pasal 15 ayat (2), Pasal 16 dan sebagainya.

Selain dilakukan oleh Presiden dan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, kewenangan pengawasan preventif ternyata juga

---

[27] Lihat Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, h.12.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

diberikan kepada Kepala Daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 ayat (6) dan Pasal 36 UU No. 22 Tahun 1948.

Pasal 28 ayat(6) : Peraturan Daerah dipandang mulai berlaku sesudah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan diumumkan menurut cara yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 36 ayat(1) : Kepala Daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah berhak menahan dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum .....dst.

Di samping pengawasan preventif, UU No. 22 Tahun 1948 juga memuat pengawasan represif yang berupa penangguhan atau pembatalan. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 42 sebagai berikut :

1. Putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya dapat ditunda atau dibatalkan, bagi Propinsi oleh Presiden dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas
2. Putusan penundaan atau pembatalan diberitahukan dalam lima belas hari sesudah hari putusan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai dengan alasan-alasannya.
3. Lamanya tempo penundaan disebutkan dalam surat ketetapan dan tidak boleh lebih dari enam bulan.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

4. Apabila dalam enam bulan karena penundaan itu tidak ada putusan pembatalan, maka putusan daerah itu dipandang berlaku.

Berbeda halnya dengan pengawasan preventif yang ditujukan terhadap putusan-putusan tertentu (yang ditentukan dalam undang-undang), maka pengawasan represif berupa penundaan atau pembatalan berlaku bagi semua putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Perbedaan lainnya adalah bahwa jika dalam pengawasan preventif tersedia upaya hukum "banding administratif", maka UU No. 22 Tahun 1948 tidak mengatur mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan jika Pemerintah Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut. Dengan tidak tersedianya upaya hukum itu berarti daerah harus siap menerima setiap keputusan pembatalan yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pengawasan dalam UU No. 1 Tahun 1957.

Setelah berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, maka UU No. 22 Tahun 1948 dicabut dan diganti dengan UU No. 1 tahun1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam banyak hal undang-undang yang terakhir ini mengadopsi pola-pola yang dianut undang-undang sebelumnya. Di bidang pengawasan, sistem pengawasan yang bertingkat-tingkat yang memberatkan daerah-daerah baru yang belum berpengalaman juga dianut terus.[1] Hal ini tidak menjamin harmoni yang harus ada antara pusat dan daerah-daerah karena pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak sampai pada daerah-daerah yang dibawah propinsi.[2]

Seperti halnya UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957 juga mengatur tentang pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif diatur dalam Pasal 62 dan Pasal 63, sedangkan pengawasan represif diatur dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 72.

---

[1] The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977, h. 69.

[2] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1994, h.227.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pasal 62 menyebutkan :

> Dengan undang-undang atau peraturan pemerintah dapat ditetapkan bahwa sesuatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh :
> a) Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah Tingkat 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.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka di samping keputusan-keputusan daerah yang menurut undang-undang ini harus diawasi secara preventif (seperti pasal 12 ayat 3, pasal 21 ayat 2, pasal 22 ayat 2, pasal 39 ayat 4, dan sebagainya), maka dengan undang undang atau peraturan pemerintah dapat ditetapkan lagi suatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu untuk tidak berlaku sebelum mendapat pengesahan.

Sementara itu Pasal 63 isinya hanya mengulangi ketentuan Pasal 30 UU No. 22 Tahun 1948, kecuali dalam ayat (4) yang mengatur mengenai upaya hukum bagi daerah untuk mengajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak. Jika penolakan pengesahan itu dilakukan oleh Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I maka keberatan itu diajukan kepada

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Menteri Dalam Negeri, sedangkan jika penolakan itu dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri maka keberatan itu diajukan kepada Presiden. Hal ini berbeda dengan Pasal 30 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa jika penolakan pengesahan itu dilakukan oleh Dewan Pemerintah Propinsi maka keberatan diajukan kepada Presiden.

Sementara itu pengawasan represif dalam bentuk pembatalan dan penangguhan diatur dalam Pasal 64 UU No. 1 Tahun 1957 sebagai berikut :

> Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertangguhkan atau dibatalkan bagi Daerah Swatantra Tingkat ke I oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa lain yang ditunjuknya dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas.

Ketentuan diatas sebenarnya merupakan pengulangan kembali Pasal 42 UU No. 22 Tahun 1948 dengan perbedaan bahwa penangguhan atau pembatalan Keputusan Daerah bagi daerah Propinsi dilakukan oleh Presiden, sedangkan menurut UU No. 1 Tahun 1957 dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri Namun demikian terhadap penangguhan atau pembatalan itu kedua undang-undang tersebut tidak menyediakan upaya

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

hukum bagi daerah yang menolak pembatalan itu baik yang berupa "banding administratif" maupun melalui upaya peradilan.

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka dikeluarkanlah Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (Disempurnakan). Penetapan Presiden ini ternyata tidak mengatur tentang pengawasan, sehingga berdasarkan Pasal 21 Penetapan Presiden ini pengawasan dalam UU No. 1 Tahun 1957 tetap berlaku. Apabila dilihat dari segi jiwa dan semangatnya, kedua peraturan ini jelas bertentangan. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 yang menganut sistem demikrasi terpimpin menghendaki dominasi pemerintah pusat, sedangkan UU No. 1 Tahun 1957 dengan sistem demokrasi liberalnya menghendaki otonomi yang luas. Oleh karena itu jika diterapkan pengawasan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 akan menimbulkan kerancuan

Pengawasan dalam UU No. 18 Tahun 1965.

Untuk mengakhiri terjadinya kerancuan itu maka diberlakukanlah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dimana terjadi perubahan dalam struktur pemerintahan daerah. Jika dalam undang-undang sebelumnya Pemerintah Daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah, maka menurut UU No. 18 Tahun 1965 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Dengan undang-undang yang baru ini Kepala Daerah diberi tanggung jawab dan kekuasaan yang sangat besar dalam pemerintahan daerah. Ia bukan saja merupakan pimpinan Pemerintah Daerah tetapi juga merupakan alat Pemerintah Pusat yang tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD.

Di bidang pengawasan, UU No. 18 Tahun 1965 juga mengatur tentang pengawasan preventif dan represif sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya. Bahkan undang-undang ini menambah satu jenis pengawasan lagi yakni pengawasan umum, sehingga UU No. 18 Tahun 1965 menganut tiga jenis pengawasan yaitu pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum. Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum ini diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dengan aparaturnya sendiri, yaitu oleh : Menteri Dalam Negeri, penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintah pusat. Dalam undang-undang ini kata "Dewan Pemerintah Daerah" diganti dengan "Kepala Daerah", sehingga dengan demikian Keputusan Daerah Tingkat II yang menurut undang-undang sebelumnya diawasi oleh Dewan Pemerintah Daerah Tingkat I, dengan undang-undang ini diawasi oleh Kepala Daerah Tingkat I, dan seterusnya.

Meskipun undang-undang sebelumnya (UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No.1 Tahun 1957) tidak secara tegas mempergunakan istilah "pengawasan umum", namun sebenarnya secara implisit substansi pengawasan umum telah diaturnya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 45 ayat (1) UU No.22 Tahun 1948 yang menyebutkan bahwa untuk kepentingan pimpinan dan pengawasan, pemerintah dapat :

1) meminta keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

2) mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu yang mengenai pekerjaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

Sementara itu Pasal 71 ayat (1) UU No.1 Tahun 1957 menyebutkan :

> Bagi kepentingan umum, Menteri Dalam Negeri atau pegawai Pemerintah Pusat yang atas namanya berhak mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu mengenai pekerjaan mengurus rumah tangga daerah maupun mengenai tugas pembantuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

Pengawasan preventif diatur dalam Pasal 78 dan Pasal 79, sedangkan pengawasan represif dapat dilihat dalam Pasal 80 sampai dengan Pasal 83 UU No. 18 Tahun 1965.

Pasal 78 menyebutkan :

> Dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan 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 III.

Sementara itu Pasal 80 menyatakan :

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

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Daerah Tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

Pengawasan preventif erat kaitannya dengan pengawasan umum yang dilakukan oleh pemerintah pusat, yang di daerah dilakukan oleh Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat. Oleh karena itu suatu Keputusan Daerah (termasuk Peraturan Daerah) yang telah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga harus ditandatangani oleh Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pengawasan dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Kondisi seperti ini masih terus berlanjut meskipun UU No. 18 Tahun 1965 telah dicabut dan diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Sebagaimana halnya undang-undang sebelumnya, berdasarkan undang-undang yang baru ini dominasi kekuasaan masih berada di tangan pemerintah pusat. Dengan titel "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah" telah menunjukkan bahwa

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

undang-undang ini mengatur dekonsentrasi sedangkan desentralisasi hanya bersifat semu, desentralisasi yang terkendali oleh pemerintah pusat.[1]

Pola pengawasan dalam undang-undang yang baru ini hampir tidak mengalami perobahan dari undang-undang sebelumnya yang menganut pola pengawasan preventif, represif dan pengawasan umum. Hanya saja terdapat sedikit perbedaan dalam hal obyek pengawasan, dimana menurut UU No. 18 Tahun 1965 yang harus diawasi adalah Keputusan Daerah (dalam arti luas) baik yang berbentuk Peraturan Daerah maupun Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan menurut UU No. 5 Tahun 1974 yang menjadi obyek pengawasan adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dengan pengawasan preventif berarti suatu Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah harus memperoleh pengesahan terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Meskipun UU No. 5 Tahun 1974 hanya menyebut pengesahan sebagai wujud pengawasan preventif, namun undang-undang ini juga memuat berbagai ketentuan yang dapat

[1] Soewoto Mulyosudarmo, *Hegemoni Kekuasaan dan Otonomi Daerah*, Makalah, FH UNDIP, Semarang, 1998, h.1.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

digolongkan sebagai pengawasan preventif. Misalnya pedoman yang memberikan tuntunan mengenai kewajiban Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 22). Di samping itu, UU No. 5 Tahun 1974 juga memberikan wewenang kepada Menteri Dalam Negeri untuk membuat peraturan yang harus diikuti. Misalnya peraturan tentang tata cara pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah atau tata cara pengajuan calon Kepala Daerah.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974, pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur materi-materi tertentu. Beberapa materi yang diletakkan dibawah pengawasan preventif antara lain :

1. tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan anggota DPRD (Pasal 28 ayat (1) dan ayat (4);
2. tentang kedudukan protokoler Ketua, Wakil Keyua dan anggota DPRD;
3. tentang peraturan tata tertib DPRD (Pasal 34 ayat(2);
4. tentang pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretariat DPRD (Pasal 36 ayat (2) dan (3);

5. tentang mengadakan ancaman pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah (Pasal 41 ayat (1) dan (2);
6. tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar (Pasal 42);
7. tentang pembentukan susunan organisasi dan formasi Sekretariat Daerah (Pasal 47 ayat(2) dan (3);
8. tentang pembentukan, susunan organisasi dan formasi Dinas Daerah (Pasal 49 ayat(2) dan (3),
9. tentang pengangkatan, pemberhentian, pemberhentian sementara, gaji, pensiun, uang tunggu dan hal-hal lain mengenai kedudukan hukum pegawai Daerah (Pasal 50);
10. tentang pungutan pajak Daerah (Pasal 58 ayat (2) dan (3) jo UU No.11/Drt tahun 1957),
11. tentang pungutan retribusi Daerah (Pasal 58 ayat(2) dan (3) jo.UU No 12/Drt tahun 1957;
12. tentang mengadakan usaha-usaha sebagai sumber pendapatan Daerah (Pasal 60).

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Perincian materi diatas seolah-olah menunjukkan bahwa Peraturan Daerah atau Keputusan Daerah yang memerlukan pengesahan (pengawasan preventif) bersifat limitatif. Pada hal dalam kenyataannya tidaklah demikian terutama jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 68 yang menyatakan : "Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang". Dengan ketentuan ini berarti Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan harus ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Perluasan wewenang pengesahan makin diperlebar oleh Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa pengesahan diperlukan dalam hal peraturan atau keputusan memuat :

1) ketentuan yang mengikat atau ditujukan langsung kepada rakyat;
2) ketentuan pidana;
3) ketentuan yang memberi beban kepada rakyat;
4) ketentuan yang perlu diketahui umum karena menyangkut kepentingan rakyat banyak.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Untuk menjaga jangan sampai waktu bagi pejabat yang berwenang menjalankan pengawasan preventif itu berlarut-larut, maka ditentukan jangka waktu selama tiga bulan terhitung sejak Peraturan Daerah yang dimintakan pengesahan itu diterima, pejabat tersebut harus mengambil keputusan memberi pengesahan atau tidak memberi pengesahan. Jika pejabat tersebut dalam waktu tiga bulan itu tidak mengambil keputusan maka Peraturan Daerah itu dapat dijalankan oleh daerah yang bersangkutan. Namun demikian, waktu tiga bulan itu dapat diperpanjang oleh pejabat tersebut selama tiga bulan lagi jika waktu tiga bulan yang pertama itu dianggap belum cukup untuk mengambil keputusan.

Apabila pejabat yang berwenang menolak memberi pengesahan, maka daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan tentang penolakan pengesahan itu diterima, dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak (lihat pasal 69 ayat(4) UU No.5t tahun 1974). Ini berarti, jika yang menolak itu Gubernur, maka keberatan harus diajukan kepada

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Menteri Dalam Negeri, sedangkan jika yang menolak itu Menteri Dalam Negeri maka keberatan harus diajukan kepada Presiden.

3. Pengawasan berdasarkan U U No. 22 Tahun 1999

Dibandingkan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yang menganut pengawasan preventif dan represif secara bersama-sama, maka U U No. 22 Tahun 1999 lebih menekankan pada pengawasan represif. Oleh karena itu suatu Peraturan Daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

Untuk lebih jelasnya masalah pengawasan pemerintah (Pusat) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dari ketentuan Pasal 113 dan Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999.

Pasal 113 :

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

Pasal 114 :

1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

peraturan perundang-undangan 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
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.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas ternyata bahwa pengawasan preventif hanya dikaitkan dengan pengesahan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Pada hal, undang-undang ini juga memuat berbagai ketentuan yang dapat digolongkan sebagai pengawasan preventif. Misalnya pedoman tentang tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (Pasal 31 ayat 5). Di samping itu, juga ketentuan Pasal 112 ayat (2) yang menyatakan bahwa pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Ketentuan-ketentuan tersebut jelas menunjukkan bahwa pola pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah masih dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hanya saja dalam hal pengesahan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah wewenang pengawasan preventif sudah tidak dianut lagi tetapi lebih menekankan pada pengawasan represif.

Jika mengambil perbandingan pengawasan di Perancis, Inggeris, dan Belanda sebagaimana telah diuraikan pada awal bab ini, maka bentuk pengawasan represif sebagaimana diatur dalam Pasal 113 dan Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 tidak sama dengan bentuk pengawasan yang berlaku pada ketiga negara tersebut. Pengawasan administratif di Perancis dilaksanakan dalam dua bentuk yaitu pengesahan atau persetujuan, sedangkan tindakan pembatalan hanya dapat dilakukan oleh peradilan administrasi negara. Dengan demikian pengawasan oleh Pemerintah Pusat di Perancis hanya terbatas pada pengawasan preventif. Kondisi seperti ini juga berlaku di Inggeris, dimana pembatalan terhadap keputusan atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan daerah hanya dapat dilakukan melalui

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan yudisial, sedangkan pengawasan administratif lebih bersifat preventif. Sebenarnya pengawasan di Indonesia lebih mendekati pengawasan yang berlaku di Negeri Belanda yang mengenal dua bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif, hanya saja UU No.22 Tahun 1999 menganut salah satu diantara dua bentuk pengawasan tersebut yaitu pengawasan represif.

Dengan diberikannya kewenangan yang lebih luas kepada daerah, dan tidak dianutnya lagi pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, maka masing-masing daerah berlomba-lomba membuat Peraturan Daerah khususnya yang berkaitan dengan upaya meningkatkan pendapatan asli daerah. Akhirnya kemudian muncullah Peraturan Daerah yang mengesahkan berbagai macam pungutan baik dalam bentuk pajak maupun retribusi yang membebani masyarakat. Pada hal jenis pajak ataupun retribusi tersebut sebenarnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi kewenangan pemerintah pusat.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri,[31] sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 sampai dengan bulan Oktober 2001 ada 68 Peraturan Daerah (59 Perda Kabupaten/Kota dan 9 Perda Propinsi) yang telah direkomendasikan oleh Menteri Keuangan untuk dibatalkan. Selanjutnya pada bulan Maret 2002 sebanyak 40 Perda lagi memperoleh rekomendasi dari Menteri Keuangan untuk dibatalkan. Dengan demikian sejak berlakunya UU No.22 Tahun 1999 lebih dari seratus Perda telah direkomendasikan untuk dibatalkan. Adapun alasan yang paling banyak digunakan untuk membatalkan Perda-perda tersebut adalah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan alasan lainnya adalah karena bertentangan dengan kepentingan umum.

Dari jumlah Perda yang diminta pembatalannya itu, yang paling banyak adalah Perda yang mengatur tentang retribusi daerah, baik retribusi atas pemanfaatan fasilitas umum maupun retribusi yang berkaitan dengan fungsi pengawasan/ pengendalian dan pembinaan (perizinan). Sebagian

[31] Data dari Pusat Kajian Hukum Departemen Dalam Negeri R.I.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

kecil lainnya adalah Perda tentang Pajak Daerah dan sumbangan pihak ketiga.

Dalam kenyataannya Pemerintah Pusat (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) tidak langsung membatalkan Perda-Perda yang telah direkomendasikan oleh Menteri Keuangan tersebut. Tindakan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri hanya sebatas mengembalikan Perda-Perda tersebut kepada daerah untuk direvisi atau dicabut oleh daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain Pemerintah Pusat masih memberikan kesempatan kepada daerah untuk merevisi ataupun mencabut sendiri Perda tersebut. Jika daerah tetap tidak melakukannya maka barulah Pemerintah yang akan membatalkan. Hal ini jelas tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk melakukan pembatalan dan bukan sekedar mengembalikan Perda kepada daerah untuk direvisi.

Berdasarkan mekanisme tersebut, sampai dengan bulan Pebruari 2003 ada 20 Perda telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.[32] Berikut

[32] Data diperoleh pada Bagian Pusat Kajian Hukum Departemen Dalam Negeri pada tanggal 5 Pebruari 2003.

ini adalah beberapa contoh Perda yang telah dibatalkan beserta alasan pembatalannya.

Contoh Perda yang telah dibatalkan dan alasan pembatalannya

No	Nama Perda	Kepmendagri yang membatalkan	Alasan Pembatalan
1.	Perda Kab. Kuningan No.6 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Daerah	Kepmendagri No. 44 Tahun 2002	1. Bertentangan dengan UU No.13 Tahun 1980 tentang Jalan dimana disebutkan jalan merupakan prasarana perhubungan darat yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum 2. Selanjutnya berdasarkan UU No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, penggunaan jalan umum harus sesuai dengan peruntukan dan kelas jalan 3. Sistem pembiayaan prasarana jalan yang diterapkan saat ini sudah dilakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
2.	Perda Propinsi Riau No.9 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Bagi Kendaraan Bermotor yang tidak terdaftar	Kepmendagri No 30 Tahun 2002	1 Bertentangan dengan UU No.13 Tahun 1980 tentang Jalan, bahwa jalan merupakan prasarana perhubungan darat yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum 2 Selanjutnya berdasarkan UU No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan,

			penggunaan jalan oleh umum harus sesuai dengan peruntukan dan kelas jalan 3. Sistem pembiayaan prasarana jalan yang diterapkan saat ini sudah dilakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
3.	Perda Kabupaten Bengkulu Selatan No.21Tahun2000 tentang Retribusi Kartu Ternak	Kepmendagri No. 14 Tahun 2002	1. Pembinaan dan pengawasan ternak merupakan urusan umum pemerintahan yang seyogyanya dapat dibiayai dari penerimaan umum bukan dari pengenaan retribusi. 2. Pemberian kartu ternak dalam rangka pembinaan tersebut tidak diperlukan mengingat pemberian kartu tersebut tidak memberikan manfaat secara khusus bagi peternak
4.	Perda Kab. Bondowoso No. 10 Tahun 2000 tentang Retribusi Identitas Ternak	Kepmendagri No. 22 Tahun 2002	s.d.a..
5.	Perda Kab. Pasaman No.2 Tahun 2001 tentang Retribusi Asal Komoditas	Kepmendagri No. 21 Tahun 2002	1. Kegiatan perdagangan komoditi tidak memerlukan pengendalian pengawasan dari Pemerintah Daerah sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi. 2. Pungutan daerah terhadap komoditas yang akan keluar dan masuk ke daerah akan merintangi arus keluar masuk barang sehingga akan berdampak terhadap ekonomi biaya tinggi.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Berdasarkan ketentuan Pasal 5A ayat (3) UU No. 34 Tahun 2000, pembatalan oleh pemerintah pusat terhadap Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan paling lambat satu bulan setelah Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepadanya oleh Pemerintah Daerah. Terhadap hal ini akan tumbul permasalahan baru yaitu apakah kesempatan membatalkan Peraturan Daerah (oleh Pemerintah Pusat) menjadi tertutup dengan dilewatinya tenggang waktu satu bulan itu, sehingga Peraturan Daerah tersebut tetap dapat diberlakukan. Hal ini disebabkan karena Peraturan Daerah yang disampaikan kepada Pemerintah Pusat terutama sebelum Oktober 2001 sudah pasti melewati tenggang waktu satu bulan tersebut

Tidak digunakannya wewenang untuk melakukan pembatalan secara langsung terhadap Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat disebabkan karena pemerintah (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) tidak ingin digugat di depan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kekhawatiran pemerintah (Pusat) ini menurut penulis tidak beralasan dan sangat

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

berlebihan karena masalah sengketa antara Pusat dan Daerah terkait dengan pembatalan Peraturan Daerah ini sesungguhnya tidak dapat digugat di PTUN (lebih jauh masalah ini akan diuraikan pada bab IV dari disertasi ini). Justru dengan mengembalikan Peraturan Daerah tersebut terlebih dahulu (sebelum melakukan pembatalan) dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi daerah yang bersangkutan.

Terhadap tindakan "pengembalian" maupun pembatalan Perda-perda oleh pemerintah (Pusat), sampai saat ini belum ada reaksi nyata dari daerah-daerah. Ini berarti daerah masih mematuhi dan menerima tindakan yang dilakukan oleh pemerintah (Pusat) baik yang berupa pengembalian maupun pembatalan terhadap Peraturan Daerah yang dikeluarkannya Pada hal berdasarkan Pasal 114 ayat(4) UU No. 22 Tahun 1999, daerah yang tidak menerima keputusan pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah terlebih dahulu mengajukannya kepada pemerintah.

Munculnya Perda-perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun kepentingan umum itu

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

memang tidak sepenuhnya menjadi kesalahan Pemerintah Daerah dan DPRD-nya, melainkan juga menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah Pusat wajib memberikan bantuan dalam upaya meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dan DPRD di bidang *legislative drafting* sehingga dengan meningkatnya kemampuan Pemerintah Daerah dan DPRD ini akan dapat dihasilkan Perda yang baik. Dalam kaitan ini kursus-kursus dan pelatihan di bidang legislative drafting perlu diberi anggaran proporsional.

Berdasarkan uraian-uraian diatas jelaslah bahwa pengawasan represif yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala. Hal ini juga berarti bahwa pengawasan preventif (pengesahan Perda) yang pada masa lalu dianggap sebagai kendala yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah tidak sepenuhnya dapat diterima

Menurut penulis, kesalahan pada masa lalu tidak sepenuhnya terletak pada sistemnya yakni adanya pengawasan preventif, melainkan terletak pada pelaksanaannya yang tidak konsisten oleh aparatur

pemerintah yang berwenang. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa banyak Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan dari pemerintah (pusat) mengalami keterlambatan hingga melampaui batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang yakni 3 (tiga) bulan. Bahkan di Propinsi Bali ada Peraturan Daerah yang pengesahannya memerlukan waktu hingga 42 bulan.[33] Kenyataan seperti ini ternyata masih berlangsung hingga sekarang meskipun telah diberlakukan UU No.22 Tahun 1999 dimana tidak dikenal lagi pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Kelambatan dalam pengesahan Peraturan Daerah (sebagai wujud pengawasan preventif) pada masa lalu terjadi karena kesalahan dalam pelaksanaannya oleh aparat yang berwenang. Di samping itu, Pemerintah Daerah yang bersangkutan tidak berani melaksanakan Peraturan Daerah yang belum mendapat pengesahan meskipun undang-undang telah

---

[33] I Dewa Gde Atmadja dkk, *Sistem dan Prosedur Dalam Cara Menilai, Menguji dan Mengesahkan Peraturan Daerah Dalam Rangka Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Laporan Hasil Penelitian, Kerjasama Bappeda Tk I Bali dan Lembaga Penelitian UNUD, Denpasar, 1996, h.60.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

menegaskan bahwa jika dalam waktu tiga bulan belum mendapat pengesahan maka daerah dapat melaksanakan Peraturan Daerah tersebut.

Pentingnya pengawasan preventif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dipungkiri. Melalui pengawasan preventif diharapkan dapat mencegah timbulnya kerugian yang lebih besar bagi masyarakat sebagai akibat adanya kekeliruan dalam pengambilan kebijakan ataupun keputusan-keputusan oleh pemerintah daerah. Namun demikian tidak semua Peraturan Daerah harus diletakkan dibawah pengawasan preventif, melainkan materi-materi yang dianggap penting yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya.

Untuk menunjukkan betapa pentingnya pengawasan preventif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, berikut ini dikemukakan satu contoh yakni diberlakukannya Peraturan Daerah No. 18 Tahun 2001 tentang Sistem Parkir Tahunan oleh Pemerintah Kota Denpasar. Dengan sistem ini setiap pemilik kendaraan bermotor diwajibkan membayar parkir untuk jangka waktu satu tahun bagi setiap kendaraan yang dimilikinya.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Peraturan Daerah tersebut selain merugikan masyarakat juga tidak dapat diterima secara akal sehat, sebab parkir merupakan retribusi yang pemungutannya didasarkan pada kontra prestasi. Oleh sebab itu tidaklah adil jika parkir disamakan dengan pajak yang pemungutannya dapat dipaksakan, karena belum tentu semua pemilik kendaraan bermotor setiap hari menggunakan tempat parkir yang disediakan oleh pemerintah. Andaikata pengawasan preventif masih diterapkan maka Peraturan Daerah tersebut kemungkinan akan ditolak pengesahannya oleh Pusat sehingga tidak dapat diberlakukan. Dengan demikian akan dapat dicegah timbulnya kerugian yang lebih besar bagi masyarakat (pemilik kendaraan bermotor). Inilah segi positif dari pengawasan preventif. Akan tetapi karena UU No.22 Tahun 1999 hanya menganut pengawasan represif, maka Peraturan Daerah tersebut tetap dapat diberlakukan Meskipun melalui pengawasan represif Peraturan Daerah tersebut nantinya mungkin dapat dibatalkan, namun hal itu tidak dapat mencegah timbulnya kerugian masyarakat khususnya pemilik kendaraan bermotor yang sudah membayar parkir. Jika demikian halnya, apakah masyarakat dapat mengajukan gugatan kepada Pemerintah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Daerah atas kerugian yang dideritanya sebagai akibat diberlakukannya suatu Perda yang kemudian dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Munculnya Perda semacam itu juga karena kesalahan pembuat undang-undang (pemerintah dan DPR) yang memasukkan parkir sebagai pajak daerah di samping sebagai retribusi.

Contoh lain yang juga menunjukkan bahwa pengawasan preventif memiliki segi-segi positif ialah dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar No. 7 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Penebangan Kayu dan Bambu Rakyat. Berdasarkan Perda ini, setiap penebangan kayu dan bambu rakyat baik oleh pribadi maupun badan harus memperoleh izin dari Pemerintah Daerah. Melalui pemberian izin ini kemudian dipungut retribusi yang besarnya ditetapkan 1,5 % /m3/bt dari harga patokan dan volume. Perlu diketahui bahwa yang dimaksud dengan kayu dan bambu rakyat adalah kayu dan bambu yang tumbuh atau ditanam pada tanah milik perorangan. Perda No.7 Tahun 2000 ini jelas merugikan masyarakat karena setiap warga masyarakat yang ingin melakukan penebangan kayu ataupun bambu yang ditanam pada tanah miliknya sendiri harus

memperoleh izin dan atas pemberian izin ini oleh Pemerintah Daerah dipungut retribusi. Menurut penulis, penebangan kayu dan bambu rakyat tidak memerlukan pengendalian dari Pemerintah Daerah dalam bentuk perizinan sehingga tidak layak dikenakan retribusi perizinan. Di samping itu tidak ada jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah serta tidak ada aspek kepentingan umum yang harus dilindungi. Walaupun akhirnya Perda tersebut dikembalikan oleh Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya dicabut dengan Perda No. 18 Tahun 2002, akan tetapi karena UU No.22 Tahun 1999 menganut pengawasan represif maka Perda sempat berlaku sampai dengan dilakukannya pencabutan. Ini berarti sejak diberlakukannya Perda tersebut sampai dengan pencabutan, Perda tersebut telah menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Inilah segi negatif dari pengawasan represif semata-mata. Andaikata disini ada pengawasan preventif, maka Perda tersebut tidak akan dapat diberlakukan sebelum mendapat pengesahan dari Pemerintah Pusat.

Pengawasan represif (pembatalan Perda) menurut Pasal 114 ayat(1) UU No. 22 Tahun 1999 dapat dilakukan jika bertentangan dengan tiga hal

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

yakni : kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Permasalahannya adalah kriteria apakah yang dapat dijadikan indikator sehingga suatu Perda dikatakan bertentangan dengan ketiga hal tersebut

Sebelum menjawab persoalan tersebut terlebih dahulu dikemukakan bahwa sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 114 tersebut telah pula dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini disebutkan bahwa pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 1 butir 9 PP N0. 20 Tahun 2001). Ketentuan ini menunjukkan bahwa ruang lingkup pengawasan represif yang diatur dalam PP No. 20 Tahun 2001 ternyata lebih luas dari pada yang diatur dalam Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 yang membatasi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pengawasan represif hanya pada Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Dengan kata lain PP No. 20 Tahun 2001 telah melampaui wewenang yang diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999.

Terhadap masalah tersebut, penulis berpendapat bahwa memang kalau dilihat dari hirarkhi perundang-undangan PP No.20 Tahun 2001 tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999. Akan tetapi jika dilihat dari segi substansi/ materinya, obyek pengawasan represif yang diatur dalam PP No.20 Tahun 2001 lebih tepat dibandingkan dengan obyek pengawasan yang diatur dalam Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999. Oleh karena itu ketentuan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 menyangkut obyek pengawasan represif mestinya direvisi. Hal ini disebabkan karena dalam era otonomi daerah dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberi kewenangan yang sangat besar sebagai penyelenggara pemerintahan daerah otonom (bersama Pemerintah Daerah), maka sudah seyogyanya pengawasan represif juga dilakukan terhadap Keputusan Dewan. Hal ini mengingat penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya dilakukan oleh Kepala

Daerah tetapi juga dapat dilakukan oleh Dewan. Sebagai contoh, Keputusan Dewan tentang anggaran keuangan Dewan yang sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah dimana anggaran Dewan tidak boleh melebihi satu persen dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun kenyataannya sebagian besar kabupaten di Bali mengabaikan aturan tersebut. Bahkan ada daerah yang menetapkan anggaran keuangan DPRD-nya hingga 50 persen dari pendapatan asli daerahnya (PAD).

Dalam praktek, pengawasan represif terhadap Keputusan DPRD ini sudah pernah diterapkan, yakni dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 121.43-110 Tahun 2003 yang membatalkan Keputusan DPRD Propinsi Kalimantan Selatan No. 16 Tahun 2002 tentang Pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan Periode 2000-2005. Adapun alasan yang digunakan adalah karena Keputusan DPRD tersebut tidak memenuhi prosedur dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan represif sebagaimana diatur dalam PP No.20 Tahun 2001 diatas telah pula ditetapkan Keputusan

Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Dalam Pasal 2 disebutkan secara eksplisit mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah tentang .

a) Peraturan Daerah Propinsi;
b) Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur
c) Keputusan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Propinsi;
d) Keputusan DPRD tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD;
e) Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi;
f) Peraturan Daerah Kabupate/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah;
g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pengelolaan Kawasan;
h) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Penghapusan/Perubahan asset daerah;
i) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah;
j) Keputusan Bupati dan Walikota tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah;
k) Keputusan Bupati dan Walikota tentang Penghapusan/Perubahan asset daerah.

Sementara itu Gubernur selaku wakil pemerintah diberi wewenang melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah yang menyangkut:[34]

a) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Keputusan Bupati/Walikota selain yang tersebut dalam Pasal 2 huruf f, g, h, I, j, dan k ;

[34] Pasal 3 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

b) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang Tata Tertib DPRD ;
c) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD;
d) Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.(Pasal 3 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001).

Dengan demikian, sebagian kewenangan untuk melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah ada pada Menteri Dalam Negeri (Pasal 2) dan sebagian lainnya lagi menjadi kewenangan Gubernur dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat (Pasal 3). Hal ini berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang tidak mengatur secara tegas organ pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Namun demikian secara tidak langsung, Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah Tingkat II dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II (Pasal 70 ayat 2 UU No. 5 Tahun 1974).

Berkaitan dengan pengawasan represif timbul pertanyaan, bagaimana kalau Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten mengadakan perjanjian dengan pihak luar dan telah disetujui oleh DPRD, apakah tetap menjadi obyek pengawasan Pemerintah Pusat?. Untuk

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

menjawab pertanyaan ini terlebih dahulu kita harus melihat ketentuan dalam UU No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dimana dalam Pasal 13 disebutkan :

> Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah baik departemen maupun non departemen yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi mengenai rencana tersebut kepada Menteri

Ketentuan tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 5 UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan : "Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional ....dst". Menyimak kedua ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa keharusan untuk melakukan "konsultasi dan koordinasi" dengan Menteri, dapat digolongkan sebagai pengawasan karena mempunyai sifat pengendalian dari Pemerintah Pusat terhadap daerah. Meskipun secara formal pengawasan tersebut tidak termasuk sebagai pengawasan preventif (dalam bentuk pengesahan), namun sebenarnya secara substantif hal itu dapat dianggap sebagai pengawasan preventif dalam arti luas. Berdasarkan alasan-alasan diatas maka terhadap

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

perjanjian yang diadakan oleh Pemerintah Daerah dengan pihak luar tidak diperlukan lagi adanya pengawasan represif karena Pemerintah Pusat sebenarnya sudah ikut terlibat dalam proses pembuatan perjanjian tersebut.

Kembali pada UU No. 22 Tahun 1999 dimana dipersoalkan mengenai dasar pengawasan represif yaitu kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk itu akan dibahas kriteria kepentingan umum dan kriteria peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya.

a. Kriteria kepentingan umum

Di Belanda, sebelum tahun 1983 alasan yang digunakan untuk melakukan pembatalan adalah bertentangan dengan undang-undang dan kepentingan umum. Namun sejak tahun 1983 rumusan itu tidak dipergunakan lagi, melainkan menggunakan "bertentangan dengan hukum dan kepentingan umum".[35] Bertentangan dengan kepentingan umum

[35] Bagir Manan II, *op.cit.*, h.173.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

diartikan "bertentangan dengan setiap kepentingan yang menurut alat kelengkapan pemerintahan yang berwenang membatalkan, lebih berharga (lebih penting) dari kepentingan yang diatur dalam keputusan yang dibatalkan, yang penting dari kategori ini adalah bertentangan dengan kebijaksanaan umum yang dijalankan oleh pemerintah pusat".[36]

Baik U U No. 22 Tahun 1999 maupun U U No. 5 Tahun 1974 , demikian pula undang-undang sebelumnya, tidak pernah memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai pengertian kepentingan umum. Dalam kaitan ini Bagir Manan[37] membedakan kepentingan umum kedalam dua pengertian pokok. Pertama, kepentingan umum sebagai dasar untuk membatasi hak-hak seseorang. Kepentingan umum di sini memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan tindakan atas hak-hak seseorang yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum, seperti pencabutan hak atau pembebasan hak. Pembatasan hak-hak seseorang untuk kepentingan umum ini antara lain dapat dilihat dalam KEPPRES No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan

---

[36] *Ibid.*, op.cit., h.174.
[37] *Ibid.*, op.cit, h.367.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 yang menyatakan :

> Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk :
> (1) Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :
> a) Jalan umum, saluran buangan air;
> b) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk irigasi;
> c) Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;
> d) Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
> e) Peribadatan;
> f) Pendidikan atau sekolahan;
> g) Pasar Umum atau Pasar Inpres;
> h) Fasilitas pemakaman umum;
> i) Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
> j) Pos dan telekomunikasi;
> k) Sarana olahraga;
> l) Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
> m) Kantor pemerintah;
> n) Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Kedua, kepentingan umum sebagai dasar untuk membatasi pemerintah. Pemerintah pada dasarnya tidak diperbolehkan untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan yang bertentangan dengan kepentingan umum. Pengawasan represif (pembatalan Perda atau Keputusan Kepala Daerah)

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

berkaitan dengan pengertian yang kedua ini. Suatu tindakan atau keputusan pemerintah akan dibatalkan apabila terbukti bertentangan dengan kepentingan umum. Masalahnya sekarang adalah menyangkut pengertian (batasan) kepentingan umum tersebut. Dalam Pasal 1 angka 3 dari KEPPRES No. 55 Tahun 1993 hanya dinyatakan bahwa "kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat".

Batasan "kepentingan umum" seperti itu jelas masih kabur (abstrak) karena masyarakat memiliki karakteristik yang beragam dan terdiri dari berbagai kepentingan yang berbeda. Batasan yang lebih rinci tentang kepentingan umum ini justru dapat ditemukan dalam INPRES No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada diatasnya. Dalam Pasal 1 INPRES ini dinyatakan :

1) Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut :
   a. kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
   b. kepentingan masyarakat luas, dan atau
   c. kepentingan rakyat banyak /bersama, dan/atau
   d. kepentingan pembangunan.
2) Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini meliputi bidang-bidang :

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

a. Pertahanan;
b. Pekerjaan Umum;
c. Perlengkapan Umum
d. Jasa Umum;
e. Keagamaan;
f. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
g. Kesehatan;
h. Olahraga;
i. Keselamatan umum terhadap bencana alam;
j. Kesejahteraan sosial;
k. Makam / kuburan;
l. Pariwisata dan rekreasi;
m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

3) Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Walaupun batasan ini lebih rinci namun tetap belum dapat menjawab secara tuntas kriteria kepentingan umum. Apakah kepentingan kelompok tertentu dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan bahwa suatu Perda bertentangan dengan kepentingan umum, sehingga Perda tersebut harus dibatalkan.

Di samping INPRES No. 9 Tahun 1973 dan KEPPRES No. 55 Tahun 1993 yang telah disebutkan diatas, penelitian Universitas Gadjah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Mada juga berusaha menguraikan mengenai batas-baras kepentingan umum dalam pemerintahan yang dapat dirinci sebagai berikut : [38]

1. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contoh . tugas pertahanan dan keamanan.
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari pada warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga sendiri. Contoh : persediaan sandang pangan, kesejahteraan dan lain-lain.
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.
4. Memelihara kepentingan dari pada warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan itu. Contoh : pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.

---

[38] Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978, h.39.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

5. Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat. Contoh : peraturan lalu lintas, pembangunan perumahan, dll.

Walaupun telah diuraikan secara rinci namun tetap juga belum dapat menjawab secara tuntas batasan yang pasti mengenai kepentingan umum. Itulah sebabnya sampai saat ini belum ada pengertian yang utuh mengenai kepentingan umum. Untuk menghindari fleksibilitas penafsiran secara sepihak dan demi kepastian hukum, maka sudah seyogyanya terminologi kepentingan umum diberi batasan formal. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif hanya menyatakan bahwa kepentingan umum meliputi kepatutan atau kebiasaan yang berlaku di suatu daerah seperti norma agama, adat istiadat, budaya dan susila serta hal-hal yang membebani masyarakat dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi (Pasal 5 ayat(1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 20001).

Ada pendapat bahwa Perda yang representatif memenuhi kepentingan umum adalah Perda yang berdasarkan asas Transparansi (keterbukaan), aspiratif, dan mengikutsertakan masyarakat dalam proses

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

pembuatan Perda.[39] Jika Perda tidak memenuhi kriteria tersebut maka dapat mempengaruhi keabsahan Perda dan oleh karena itu menjadi alasan bagi pemerintah pusat untuk menggunakan kewenangan atributif dalam menjalankan pengawasan represif.

Pendapat tersebut dapat difahami karena dilandasi oleh pemikiran bahwa keterbukaan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu atas asas demokrasi (partisipasi), dimana rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.[40] Keterbukaan meliputi keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan rakyat, keterbukaan informasi, keterbukaan prosedur, keterbukaan register. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan memungkinkan pengawasan, dan bagi pembuat keputusan akan mendorong sikap hati-hati dalam pengambilan keputusan.[41]

---

[39] Abd. Rahman, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Penyelesaian Keberatan Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, h.160.

[40] Philipus M Hadjon, *Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah, Disampaikan pada Seminar Hukum Nasonal ke VII, BPHN-Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, h.6.

[41] *Ibid*, h.7.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Mengingat tidak adanya pengertian yang utuh mengenai "kepentingan umum" ini, maka dalam hukum administrasi penilaian terhadap kepentingan umum ini digolongkan sebagai wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya (kebebasan penilaian). Wewenang untuk penilaian bebas ini terjadi karena adanya norma tersamar atau *vage normen*.[42] Dengan demikian faktor subyektivitas dari pembuat keputusan memainkan peranan lebih besar. Dengan kata lain kriteria kepentingan umum tergantung pada interpretasi dari pembuat keputusan.

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

Untuk menjawab apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, akan digunakan dua pendekatan sebagaimana dikemukakan

---

[42] Philipus M Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet - en Rechtmatig Bestuur), Sebuah Studi Interpretasi Terhadap Ketentuan Pasal 53 Ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Ilmiah pada Dies Natalis V dan Wisuda Sarjana Strata I dan Program Diploma III Universitas Katolik "Widya Karya", Malang, 27 Juni 1992, h..7.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

oleh Bagir Manan,[43] yaitu pendekatan teoritis dan pendekatan hukum positif.

(1). Pendekatan teoritis.

Kata "perundang-undangan" yang merupakan terjemahan dari "*wetgeving*", "*gezetzgebung*", "*legislation*" mengandung dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi kekuasaan perundang-undangan. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.[44]

Undang-undang juga sering digunakan dalam dua pengertian yaitu dalam arti formal dan dalam arti material. Dalam arti formal, undang-undang ialah menunjuk kepada satu bentuk peraturan atau ketetapan tertentu yang dibuat oleh pembentuk undang-undang. Dalam sistem UUD 1945 misalnya dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sedangkan undang-undang dalam arti material adalah semua peraturan (dengan tidak

---

[43] Bagir Manan I, op.cit., h.361.

[44] Maria Farida Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, h.3.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

memperhatikan bentuknya) yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.[45] Termasuk dalam jenis yang terakhir ini selain undang-undang juga Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Peraturan Daerah, dan sebagainya.

Dengan demikian, pengertian "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 mengandung arti bertentangan dengan undang-undang dalam arti formal maupun undang-undang dalam arti material. Dalam hubungan ini Bagir Manan menggunakan istilah "bertentangan dengan hukum". Suatu Peraturan Daerah dikatakan bertentangan dengan hukum apabila :[46]

a) Bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya;
b) Bertentangan dengan hukum adat yang hidup dan diakui;
c) Bertentangan dengan kaedah-kaedah hukum yang lahir dari yurisprudensi;
d) Bertentangan dengan kaedah-kaedah hukum kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku umum.

---

[45] Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1983, h.104.

[46] Bagir Manan I, *op.cit.*, h.190.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Kalau mengacu pada sistem hukum Indonesia yang masih mengakui hukum adat sebagai sub sistem hukum nasional, serta masih dikenalnya berbagai hukum kebiasaan (konvensi) dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, maka pengertian bertentangan dengan hukum sebagaimana dikemukakan diatas nampaknya lebih tepat digunakan. Hukum adat maupun konvensi tidak termasuk kategori hukum perundang-undangan, sehingga tidak mungkin digunakan menilai suatu Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah. Namun demikian, karena berdasarkan sistem pemerintahan dan hukum konstitusi bahwa negara kita adalah negara hukum materiil atau negara hukum dalam arti luas dimana hukum tidaklah semata-mata diartikan hanya peraturan perundang-undangan, akan tetapi termasuk pula hukum adat dan hukum kebiasaan serta kaedah hukum yang lahir dari yurisprudensi. Oleh karena itu ditinjau dari segi ini maka dasar bertentangan dengan hukum sebagai dasar untuk menilai Peraturan Daerah tidaklah berlebihan. Sebagai contoh Propinsi Bali yang masyarakatnya terkenal memiliki adat istiadat yang kuat yang didukung oleh lembaga adat seperti Desa Adat dan Banjar. Dari segi program

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemerintah Daerah Bali dalam mengembangkan pariwisata budaya telah terbukti didukung oleh adat istiadat dan agama Hindu yang merupakan akar dari budaya Bali, sehingga adat dan hukum adatnya tidak boleh diabaikan begitu saja.

(2). Pendekatan hukum positif.

Tap MPR No. III/MPR/2000 telah menentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Namun demikian, tidak semua jenis peraturan tersebut dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, seperti :

a) Ketetapan MPR

Pada dasarnya semua Ketetapan MPR adalah peraturan perundang-undangan. Namun kenyataannya tidak demikian. Misalnya Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Ketetapan ini bersifat individual dan konkrit, sehingga tidak memenuhi syarat untuk digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan.[47]

---

[47] Bagir Manan (et.al.), *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, h.34

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

b) Keputusan Presiden

Seperti halnya Ketetapan MPR, secara gramatikal semua Keputusan Presiden adalah peraturan perundang-undangan, tetapi Keputusan tentang Pengangkatan, Pemberhentian Menteri, Gubernur atau lain-lain, keputusan sejenis itu adalah suatu tindakan administratif yang bersifat individual dan konkrit, karena itu tidak tergolong sebagai peraturan perundang-undangan.

c) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Kepala Daerah seperti halnya Keputusan Presiden, ada yang berupa Peraturan dan Ketetapan. Keputusan Kepala Daerah yang berupa ketetapan dengan sendirinya tidak memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan Peraturan Daerah, permasalahan yang timbul adalah apakah PERDA Tingkat I (Propinsi) di bidang tugas pembantuan dapat dipergunakan sebagai dasar untuk membatalkan PERDA Tingkat II di bidang urusan rumah tangga (otonomi)? Menurut Bagir Manan [48], hal itu dapat dilakukan

[48] Bagir Manan I, *op.cit.*, h.245.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

karena secara hirarkhis PERDA Tingkat I di bidang tugas pembantuan tersebut lebih tinggi tingkatannya dari PERDA Tingkat II di bidang urusan rumah tangga daerah. Di samping itu tidak ada perbedaan mendasar antara tugas pembantuan dengan otonomi karena keduanya adalah unsur desentralisasi.

BAB IV

KEWENANGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM KAITANNYA DENGAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH

Kewenangan melakukan pengawasan represif (dalam hal ini pembatalan Peraturan Daerah) ternyata tidak hanya dimiliki oleh Pemerintah (Pusat), tetapi juga menjadi wewenang kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung. Dengan kata lain, di samping fungsi peradilan, Mahkamah Agung juga mempunyai fungsi-fungsi lainnya, salah satu diantaranya adalah fungsi pengawasan. Berkaitan dengan pengawasan terhadap pemerintahan daerah paling tidak ada dua fungsi yang dijalankan oleh Mahkamah Agung yaitu fungsi Mahkamah Agung dalam menyelesaikan keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999, dan fungsi Mahkamah Agung sebagai pelaksana hak uji materiil. Oleh karena itu uraian berikut ini akan membahas kedua fungsi tersebut. Di samping itu juga akan diuraikan mengenai kemungkinan penyelesaian keberatan tersebut melalui

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 C UUD 1945 (setelah Amandemen).

1. Fungsi Mahkamah Agung Berdasarkan Pasal 114 UU No.22/1999.

Pasal 114 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 menyatakan sebagai berikut :

> Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya dalam ayat (4) disebutkan :

> 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.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di Mahkamah Agung, sampai dengan penulisan disertasi ini tidak ada satupun permohonan keberatan dari Pemerintah Daerah terhadap pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat yang masuk ke Mahkamah Agung. Ini berarti

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

ketentuan Pasal 114 ayat (4) diatas belum pernah dilaksanakan. Hal yang sama juga terjadi di Departemen Dalam Negeri, dimana Pemerintah (Depdagri) belum pernah menerima keberatan dari Pemerintah Daerah yang Peraturan Daerah-nya dibatalkan. Pada hal berdasarkan data yang diperoleh di Departemen Dalam Negeri, jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan mencapai 20 buah yang umumnya menyangkut tentang pajak dan retribusi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah pada prinsipnya menerima keputusan pembatalan oleh Pemerintah (Pusat) tersebut sehingga tidak perlu lagi mengajukan keberatan baik kepada Pemerintah maupun kepada Mahkamah Agung.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan pengajuan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 114 ayat (4) diatas menimbulkan beberapa masalah hukum yaitu : apakah pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung itu sebagai proses banding administratif ataukah merupakan proses peradilan ?. Jawaban terhadap kedua permasalahan tersebut akan dibahas dalam uraian berikut ini.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

a. Kemungkinan Mahkamah Agung sebagai banding administratif

Jika diperhatikan secara cermat ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999 diatas, ada dua keberatan yang dapat diajukan oleh daerah yang PERDA-nya dibatalkan. Pertama, keberatan diajukan kepada Pemerintah (Pusat), dan kedua, keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung. Keberatan ke Mahkamah Agung baru dapat dilakukan apabila sebelumnya sudah mengajukan keberatan kepada pemerintah. Sehubungan dengan hal ini timbul pertanyaan, apakah keberatan yang diatur dalam Pasal 114 ayat (4) diatas dapat dipersamakan dengan prosedur keberatan dan banding administratif yang dikenal dalam UU No. 5 Tahun 1986 ?

Perlu diketahui, dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur tentang keberatan dan banding administratif dalam Pasal 48 dan Pasal 51.

Pasal 48 :

1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif tersedia.
2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Pasal 51 ayat (3) :

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 48 dinyatakan :

upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hkum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif"
Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Apabila "keberatan" yang diatur dalam ketentuan Pasal 114 Ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 dikaitkan dengan ketentuan Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986 maka nampak ada persamaannya yakni kewenangan untuk menyelesaikannya dilakukan oleh instansi yang sama yaitu instansi yang mengeluarkan keputusan. Sedangkan perbedaannya adalah bahwa

terhadap putusan pada keberatan yang diatur dalam Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986 terbuka upaya banding administratif dan terhadap putusan banding administratif ini dapat digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN) sebagai peradilan tingkat pertama. Pada putusan keberatan dalam Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 tidak tersedia banding administratif, melainkan langsung ke Mahkamah Agung sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir (Penjelasan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999). Perbedaan lainnya terletak pada obyek sengketa. Dalam UU No.5 Tahun 1986, obyek sengketa dalam prosedur keberatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang sifatnya konkrit, individual dan final, sementara menurut UU No.22 Tahun 1999 yang menjadi obyek sengketa adalah pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

b. Proses Peradilan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Sudikno Mertokusumo[1] menyatakan bahwa pada dasarnya peradilan selalu berkaitan dengan pengadilan. Pengadilan bukanlah semata-mata sebagai badan untuk mengadili, melainkan sebagai pengertian yang abstrak yaitu hal memberi keadilan. Menurut Rachmat Soemitro,[2] peradilan merupakan suatu kekuasaan (dalam arti "functie") yang berdiri sendiri berdampingan dengan kekuasaan lainnya. Selanjutnya disimpulkan, sebagai lembaga peradilan paling tidak ada beberapa unsur peradilan yang harus dimiliki yaitu :

a) adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
b) adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
c) ada sekurang-kurangnya dua pihak;
d) adanya suatu aparatur peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.[3]

Sementara itu menurut Sjachran Basah,[4] peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum "in concreto" dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya

---

[1] Dikutip dari Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1985, h.26.
[2] *Ibid*.h.28.
[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*, h.29.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal. Dengan demikian Sjachran Basah menambahkan satu unsur lagi dari unsur-unsur yang telah ada yaitu adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum "in concreto" untuk menjamin ditaatinya hukum materiil.

Jika unsur-unsur peradilan tersebut diatas kemudian dikaitkan dengan ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999, apakah Mahkamah Agung dapat dikatakan menjalankan proses peradilan dalan menyelesaikan keberatan.

Penjelasan Pasal 114 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan "pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah". Upaya hukum terakhir menurut Pasal 10 UU No.14 Tahun 1970 adalah sarana yang ditempuh sebagai upaya untuk mendapatkan keadilan melalui proses peradilan sampai pada tingkat Mahkamah Agung. Di Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan peradilan sebagai upaya hukum untuk mendapatkan keadilan, yang

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dibedakan atas upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa ditempuh melalui peradilan tingkat pertama, peradilan banding, dan peradilan kasasi. Sedangkan upaya hukum luar biasa dikenal dengan istilah "peninjauan kembali" (PK).

Dalam konsep hukum administrasi, upaya hukum biasa berkaitan dengan perlindungan hukum preventif yaitu suatu bentuk upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap keputusan pemerintah yang belum mempunyai kekuatan hukum mengikat (*materiele rechtskracht*) seperti pengajuan keberatan (*inspraak*).[5]

Kembali kepada pertanyaan sebelumnya yaitu apakah dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 Mahkamah Agung menjalankan fungsi peradilan. Seperti diketahui, fungsi peradilan hanyalah salah satu dari fungsi yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan UU No.14 Tahun 1970 dan UU No.14 Tahun 1985 Mahkamah Agung memiliki kewenangan mengadili :

---

[5] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h.3.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

1) dalam tingkat pertama dan terakhir mengenai :
   - perselisihan yurisdiksi (kekuasaan mengadili) antara badan peradilan dalam lingkungan yang berbeda;
   - perselisihan yurisdiksi antara badan-badan peradilan sederajat yang termasuk wewenang pengadilan tinggi yang berlainan;
   - semua sengketa mengenai wewenang mengadili antara pengadilan yang tidak termasuk butir-butir diatas (Pasal 33 UU No.14 Tahun 1985);
2) dalam tingkat kasasi :
   - perkara-perkara yang dimohonkan kasasi dalam semua lingkungan peradilan (Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 20 UU No.14 Tahun 1970 dan Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1985.
   - melakukan pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dengan jalan kasasi (Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 dan Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985).
3) melakukan peninjauan kembali perkara-perkara yang dimohonkan peninjauan kembali (Pasal 21 UU No.14 Tahun 1970 dan Pasal 34 UU No.14 Tahun 1985)
4) memberi putusan dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang RI (Pasal 33 ayat (2) UU No.14 Tahun 1985.

Berdasarkan fungsi peradilan tersebut diatas, ternyata tidak ada satupun yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999. Ini berarti bahwa kewenangan Mahkamah Agung

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dalam menyelesaikan keberatan tersebut merupakan kewenangan baru dari kewenangan yang telah ada. Tugas dan kewenangan baru ini dapat dibenarkan jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 39 UU No14 Tahun 1985 yang menyatakan :

> "Di samping tugas dan kewenangan tersebut dalam Bab ini, Mahkamah Agung dapat diserahi tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang".

Pertanyaan berikutnya yang muncul sehubungan dengan kewenangan baru dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 adalah bagaimana cara Mahkamah Agung melaksanakan kewenangan tersebut. Terhadap hal ini Pasal 79 UU No.14 Tahun 1985 memberikan jalan keluar sebagai berikut :

> "Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini".

Dengan demikian oleh Undang-undang tersebut, Mahkamah Agung diberikan wewenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam undang-undang. Ini berarti Mahkamah Agung dalam menyelesaikan pengajuan keberatan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999, dapat menggunakan ketentuan diatas sambil mengupayakan sesegera mungkin peraturan perundang-undangan tentang hukum acara keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan penyelesaian keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah oleh Mahkamah Agung, pertanyaan yang timbul adalah apakah hal itu termasuk sengketa tata usaha negara, sengketa perdata ataukah sengketa tata negara. Hal ini sangat penting mengingat perbedaan atas jenis sengketa tersebut membawa konsekuensi terhadap kompetensi pengadilan yang berwenang memeriksa dan mengadili gugatan terhadap pemerintah.

Untuk sengketa tata usaha negara menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan UU No.5 Tahun 1986. Dalam sengketa tata usaha negara selalu berhadapan dua pihak yaitu antara orang atau badan hukum perdata selaku penggugat, dengan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai pihak yang digugat. Dilihat dari sisi ini maka jelas bahwa penyelesaian keberatan dalam Pasal 114 ayat (4) UU No.22

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Tahun 1999 tidak termasuk sengketa tata usaha negara karena yang berhadapan disini adalah dua badan hukum publik yakni antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat yang membatalkan Peraturan Daerah.

Adapun sengketa perdata dalam kaitannya dengan tanggung gugat pemerintah didasarkan pada perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah atau penguasa. Gugatan semacam ini biasanya bertujuan untuk menuntut ganti kerugian dan menjadi kompetensi peradilan umum. Dengan demikian, walaupun yang digugat itu pemerintah, namun tetap merupakan tanggung gugat perdata dan karenanya menjadi kewenangan peradilan umum. Hal ini juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UU No.5 Tahun 1986 yang menyatakan :

> "Sengketa tata usaha negara lainnya yang menurut undang-undang ini tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, diselesaikan oleh peradilan umum".

Berdasarkan penjelasan tersebut maka peradilan umum berwenang mengadili gugatan terhadap pemerintah yang berkaitan dengan tindakan-tindakan pemerintahan di luar keputusan tata usaha negara. Dalam praktek, gugatan terhadap pemerintah melalui peradilan umum

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dirumuskan sebagai perkara perdata. Perbedaannya dengan tanggung gugat tata usaha negara terletak pada petitum. Dalam tanggung gugat perdata petitum utama adalah ganti rugi, sedangkan dalam tanggung gugat tata usaha negara petitum utama adalah pembatalan keputusan tata usaha negara. Dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999, keberatan dimaksud bukanlah soal ganti rugi tetapi berkaitan dengan keputusan pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah (Pusat).

Sengketa tata negara berkaitan dengan penggunaan kewenangan ketatanegaraan yang merupakan wewenang publik yang bersumber secara atributif. Dengan kata lain gugatan ketatanegaraan adalah gugatan yang berkaitan dengan sengketa kewenangan, misalnya sengketa kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan pelabuhan. Menurut Pasal 26 UU No.21 Tahun 1992, wewenang pengelolaan pelabuhan berada di tangan pemerintah dengan wewenang pelimpahan kepada Badan Usaha Milik Negara. Namun dalam UU No.22 Tahun 1999 khususnya Pasal 7 dinyatakan bahwa "kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang, kecuali .....dst."

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

2. Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi hak uji materil

Hak uji materil diartikan sebagai suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan peraturan tertentu.[6] Dengan kata lain, hak menguji materil itu berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Dalam kaitannya dengan pengujian ini, masing-masing negara mempergunakan cara yang berbeda. Ada negara yang menyerahkan penilaian atau pengujian ini kepada salah satu badan peradilan atau semua badan peradilan. Amerika Serikat misalnya memberikan wewenang pengujian kepada semua badan peradilan umum (*Ordinary Law Court*) untuk menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah.[7]

---

[6] Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil Di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, h.11

[7] *Ibid.*, h. 15.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Di Indonesia, sepanjang mengenai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan :

1) Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Ketentuan tersebut kemudian ditegaskan kembali melalui Tap MPR No. III/MPR/1978, dimana dalam Pasal 11 ayat (4) dinyatakan bahwa : "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang". Ketentuan lain yang menjadi dasar hukum dimilikinya wewenang untuk melakukan uji materiil oleh Mahkamah Agung adalah Pasal 31 U U No. 14 Tahun 1985 yang antara lain menyebutkan :

1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang;
2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan diatas jelaslah bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melaksanakan hak uji materiil namun terbatas pada peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang. Di samping itu pelaksanaan hak uji tersebut harus dilakukan pada pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Sementara itu hak uji materiil terhadap suatu undang-undang memang sempat menjadi perdebatan dikalangan para ahli hukum terutama mengenai lembaga manakah yang berwenang menguji undang-undang. Namun perdebatan itu kemudian berakhir setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 melalui amandemen ketiga dan keempat, dimana kewenangan untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 (setelah amandemen) yang menyatakan :

> 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.

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 diberlakukan pula Tap MPR No. III/MPR/2000 yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 5 ayat(1). Lahirnya Tap MPR ini didasarkan pada pandangan bahwa MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat yang dapat dianalogikan dengan posisi parlemen Inggeris.

Pandangan yang demikian pada dasarnya tidak dapat diterima karena sistem ketatanegaraan Inggeris berbeda dengan sistem yang berlaku di Indonesia. Dalam ketatanegaraan Inggeris dikenal supremasi parlemen, sedangkan Indonesia menganut prinsip supremasi Undang-Undang Dasar (dalam hal ini UUD 1945). Di Inggeris tidak terdapat suatu konstitusi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

sebagai "*the supreme law*" sehingga tidak mungkin menguji konstitusionalitas "*parliamentary act*".

Dengan membandingkan sistem ketatanegaraan Belanda, Philipus M Hadjon[8] mengemukakan bahwa memang dalam Grondwet Belanda terdapat suatu larangan menguji *(toetsingsverbod)*. Latar belakang dari larangan ini ialah bahwa pembentuk undang-undang *(de wetgever)* dalam kualitas tertentu bertindak sebagai *grondwetgever*. Oleh karena itu badan inilah yang paling tepat untuk menguji atau menilai "*(on)grondwettingheid*" dari produknya. Latar belakang pikiran ini sulit dianalogikan dengan sistem kita karena MPR bukanlah badan pembentuk undang-undang, dan merupakan salah kaprah jika dikatakan bahwa MPR merupakan badan legislatif tertinggi.

Di Indonesia, pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dalam Pasal 95 dinyatakan secara tegas bahwa "undang-undang tidak dapat diganggu gugat". Larangan semacam ini tidak terdapat

---

[8] Philipus M Hadjon, *Wewenang Mahkamah Agung menguji (in) Konstitusionalitas Undang-undang*, Makalah,disampaikan pada Colloque Guru Besar dan Pakar Ilmu Hukum Tata Negara, Universitas Bhayangkara, Surabaya, 10-11 April 1997, h.9.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dalam UUD 1945 sehingga ada yang berpendapat bahwa Mahkamah Agung dapat saja diberi wewenang oleh MPR untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.[9] Namun demikian Pasal 24 C UUD 1945 (setelah perubahan) telah menegaskan bahwa kewenangan menguji undang-undang diberikan kepada sebuah Mahkamah Konstitusi (mengenai hal ini akan dibahas tersendiri pada bagian lain dari disertasi ini).

Telah diuraikan diatas bahwa wewenang Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji materiil terbatas pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan pelaksanaannya harus dilakukan melalui pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Sehubungan dengan hal ini maka timbul pertanyaan : apakah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan bagaimana prosedur pemeriksaan dalam tingkat kasasi itu ?.

---

[9] *Ibid.*, h.13.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Wewenang Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan menyatakan .

> Tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :
> 1. Undang-Undang Dasar 1945;
> 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
> 3. Undang-undang;
> 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
> 5. Peraturan Pemerintah;
> 6. Keputusan Presiden;
> 7. Peraturan Daerah.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dirumuskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah .

> semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga bersifat mengikat secara umum.

Dari rumusan Penjelasan Pasal 1 angka 2 tersebut dapat disimpulkan bahwa keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit van algemene strekking*) termasuk peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*). Bentuk keputusan tata usaha negara demikian merupakan perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan (*regelend daad van de administratie*).[10]

Adanya tata urutan peraturan perundang-undangan ini membawa konsekuensi hukum pada dua hal yaitu pertama : peraturan yang mempunyai jenjang/ tingkatan lebih tinggi menjadi dasar berlakunya aturan hukum dibawahnya, atau aturan hukum yang mempunyai jenjang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Kedua : menyangkut wewenang pengujian aturan hukum yang bertentangan.

Melihat tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 tersebut diatas, maka yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden,

---

[10] Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, h. 151.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Peraturan Daerah dan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara sepanjang bersifat umum. Khusus terhadap Keputusan Presiden, sepanjang menyangkut pengangkatan ataupun pemberhentian Menteri, Gubernur, atau keputusan lain-lain sejenis itu, tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan karena merupakan tindakan administratif yang bersifat individual dan konkrit. Oleh sebab itu KEPPRES semacam ini tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 maupun Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985, karena berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 hal itu menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksanya pada tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada tingkat banding. Selanjutnya jika sengketa tersebut diajukan sampai tingkat kasasi barulah menjadi wewenang Mahkamah Agung untuk memutuskannya.

Dari uraian diatas tampak bahwa wewenang pengawasan represif atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (khususnya perundang-undangan tingkat daerah) selain dilakukan oleh Pemerintah (Pusat), juga dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun demikian

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

terdapat perbedaan antara pengawasan represif yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dengan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pengawasan represif oleh Pemerintah (Pusat) dilakukan atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan bertentangan dengan kepentingan umum. Sedangkan pengawasan represif oleh Mahkamah Agung hanya atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian dasar pengawasan represif oleh Pemerintah lebih luas dari pada pengujian oleh Mahkamah Agung.

Adanya dua lembaga yang masing-masing berwenang melakukan pengawasan represif terhadap peraturan perundang-undangan tingkat daerah ini dapat menimbulkan konflik wewenang antara Pemerintah (Pusat) yang diberikan wewenang oleh Pasal 114 UU No.22 tahun 1999 dengan Mahkamah Agung yang diberi wewenang berdasarkan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 dan Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985 jo Tap MPR

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

No. III/MPR/1978. Untuk mengatasi masalah ini Bagir Manan mengemukakan beberapa pilihan yang dapat ditempuh, antara lain: [11]

a) Mengecualikan peraturan perundang-undangan tingkat daerah dari wewenang Mahkamah Agung ;

b) Menyusun pengelompokan (kategorisasi). Misalnya peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang mengikat umum menjadi wewenang pengawasan represif Mahkamah Agung ;

c) Tergantung pada pengambil inisiatif. Apabila pihak yang merasa dirugikan mengajukan permohonan pembatalan kepada Mahkamah Agung, maka pihak pejabat administrasi negara (Pemerintah) yang berwenang menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak boleh melaksanakan pengawasan represif atas peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

d) Penentuan tenggang waktu. Apabila jangka waktu tertentu (misalnya tiga bulan), pejabat administrasi negara yang berwenang tidak

---

[11] Bagir Manan, *op.cit.*, h.184.- 185.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

melaksanakan pengawasan represif, selanjutnya semua upaya pembatalan menjadi wewenang Mahkamah Agung.

Diberikannya wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melaksanakan pengawasan represif atas perundang-undangan tingkat daerah mengandung beberapa segi positif :[12]

Pertama : membatasi wewenang pejabat administrasi negara yang lebih atas tingkatannya untuk mencampuri pelaksanaan wewenang,tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah yang lebih rendah.

Kedua : putusan diambil oleh sebuah badan netral yang tidak mungkin mempunyai kepentingan atas pembatalan atau penolakan pembatalan suatu keputusan Pemerintah Daerah atau salah satu alat kelengkapan Pemerintah Daerah.

Ketiga : pertimbangan-pertimbangan sebagai dasar putusan semata-mata berdasarkan pertimbangan hukum yang lebih menjamin obyektifitas isi suatu putusan.

---

[12] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Meskipun demikian, dibalik segi-segi positif tersebut kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian secara materiil (pengawasan represif mengandung beberapa kelemahan :[13]

Pertama : waktu yang dibutuhkan mungkin lama.

Tuntutan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi. Ini berarti harus melalui pemeriksaan dan putusan pengadilan tingkat pertama dan banding, pada hal selama menanti putusan kasasi, peraturan yang dimohon untuk dibatalkan berjalan terus dengan segala akibat-akibatnya.

Kedua : sifat putusan Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UU No.14 Tahun 1970, pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung, diserahkan kepada instansi yang mengeluarkan atau menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa karena belum dicabut maka peraturan tersebut tetap berlaku. Selain itu juga dapat terjadi konflik antara (putusan)

---

[13] *Ibid.*, h. 186.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Mahkamah Agung dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan seandainya pencabutan tidak dilakukan.

Ketiga : dasar putusan Mahkamah Agung terbatas.

Telah disinggung diatas bahwa dasar pengawasan represif oleh Mahkamah Agung lebih sempit dibandingkan dengan dasar pengujian oleh pejabat administrasi negara.

Kembali kepada tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Tap MPR No. III/MPR/2000, maka secara yuridis formal kedudukan Peraturan Daerah (Perda) berada dibawah Peraturan Pemerintah (PP) dan Keputusan Presiden (KEPPRES). Jika mengacu pada ketentuan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 jo. Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985 maka Perda dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung apabila bertentangan dengan Peraturan Pemerintah maupun KEPPRES. Akan tetapi jika mengacu pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) Amandemen Ketiga UUD 1945 maka dasar pengujian tersebut tidak dapat digunakan. Selengkapnya Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan sebagai berikut :

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".(garis bawah dari penulis)

Berdasarkan ketentuan diatas maka jelas bahwa yang menjadi dasar pengujian oleh Mahkamah Agung adalah undang-undang, bukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak dapat diuji terhadap Peraturan Pemerintah maupun KEPPRES, melainkan harus diuji terhadap undang-undang. Dengan adanya ketentuan yang berbeda itu maka berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* sudah seharusnya ketentuan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 jo. Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985 mengikuti ketentuan Pasal 24A UUD 1945. Di samping itu, terdapat perbedaan antara PP dan KEPPRES di satu pihak dengan PERDA di lain pihak baik dari segi pembentukannya maupun substansinya.

Dilihat dari segi pembentukannya, Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama Kepala Daerah. DPRD

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

merupakan badan politik sebagai manifestasi kedaulatan rakyat daerah yang keanggotaannya dibentuk melalui pemilihan umum (dipilih langsung oleh rakyat). Sedangkan PP maupun KEPPRES hanya dibentuk oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Di samping itu Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, tetapi melalui sistem perwakilan yang ada di MPR (demokrasi tidak langsung). Oleh karena itu berdasarkan alasan-alasan diatas dan mengingat teori kedaulatan rakyat, maka penempatan Perda dibawah PP dan KEPPRES dalam tata urutan perundang-undangan perlu dikaji kembali.

Dari segi substansi/materi yang diatur, Perda dapat memuat ketentuan pidana dengan ancaman hukuman tertentu, sedangkan KEPPRES tidak boleh memuat ketentuan pidana. Hal ini dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam negara hukum, pembatasan terhadap hak-hak seseorang (seperti ancaman pidana) dan penetapan kewajiban seseorang (seperti pembayaran pajak) harus dilakukan dengan persetujuan rakyat (melalui undang-undang). Pada tingkat daerah, kedudukan Perda dapat dipersamakan dengan undang-undang karena dibuat oleh DPRD (sebagai

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

manifestasi kehendak rakyat) bersama Kepala Daerah. Oleh karena itu Perda dapat memuat ketentuan pidana maupun penetapan kewajiban membayar pajak bagi warganya.

Pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Pasal 29 U U No. 14 Tahun 1985 merumuskan

Mahkamah Agung memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan.

Selanjutnya Pasal 30 U U No. 14 Tahun 1985 menyatakan :

Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena :

a) tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya;
b) salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku,
c) lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Sementara itu Pasal 31 ayat (3) U U No. 14 Tahun 1985 menegaskan bahwa :

"Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan tingkat kasasi ..... dst."

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji materiil dimulai apabila ada sengketa pada peradilan tingkat pertama dan peradilan banding. Dengan kata lain harus ada pemeriksaan perkara baik perkara pidana atau perkara perdata maupun sengketa tata usaha negara yang selanjutnya sampai pada tingkat kasasi.

Dalam kenyataannya, pembatasan dari ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan diatas ternyata dikesampingkan setelah dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 1993 Tentang Hak Uji Materiil. Menurut PERMA ini, tata cara pengajuan gugatan dapat dilakukan melalui dua jalur yaitu : *pertama*, diajukan ke Mahkamah Agung secara langsung dan melalui pengadilan tingkat pertama; *kedua*, diajukan kepada pengadilan tingkat pertama (yang kemungkinannya bisa banding ke Pengadilan Tinggi). Dengan demikian PERMA No. 1 Tahun 1993 memberikan kewenangan untuk melakukan hak uji materiil kepada Pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, dan Mahkamah Agung.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Dengan demikian dari segi kewenangannya, PERMA ini memberikan kewenangan pengujian materiil kepada Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tingkat Banding, dan Mahkamah Agung. Hal ini dianggap sebagai perluasan wewenang yang tidak sejalan atau bertentangan dengan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 yang hanya mendelegasikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk membuat peraturan yang mengatur tentang hukum acara bagi kelancaran jalannya peradilan dan bukan untuk mengatur atau menciptakan peraturan yang substansinya merupakan materi suatu undang-undang (seperti menciptakan wewenang baru).[14] Di samping itu, PERMA tersebut juga bertentangan dengan Pasal 11 ayat (4) Tap MPR No. III/MPR/1978, Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 dan Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 yang memberi wewenang untuk melakukan hak uji materiil hanya kepada Mahkamah Agung dan tidak kepada organ kekuasaan kehakiman lainnya (peradilan tingkat pertama dan tingkat banding).[15] Selain itu jika mengikuti ketentuan dalam PERMA tersebut sudah barang tentu memerlukan waktu

---

[14] Sri Soemantri, op.cit., h.91.
[15] *Ibid.*

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

relatif lama, sehingga hal ini tidak sejalan dengan prinsip peradilan sederhana, cepat dan biaya murah.

Dilihat dari segi materi/substansi yang diatur dalam PERMA No.1 Tahun 1993 jelas merupakan materi suatu undang-undang. Apalagi termasuk didalamnya melakukan penyempurnaan terhadap suatu hal yang sudah diatur dalam undang-undang, jelas Mahkamah Agung tidak berwenang membuatnya karena wewenang seperti itu ada pada pembentuk undang-undang (legislatif). Mahkamah Agung tidak dapat mengambil alih kekuasaan legislatif dengan merubah ketentuan Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 dan Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985. Sesuai dengan asas contrarius actus, sebuah undang-undang hanya dapat diubah dengan undang-undang. Tujuannya adalah untuk menjamin tegaknya negara hukum.[16]

Adanya kecenderungan kekuasaan kehakiman yang tak mengenal batas kekuasaannya sehingga tak segan-segan menyerobot kekuasaan

---

[16] Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Rafika Aditama, Bandung, 1998, h.1.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

legislatif seperti itu sempat dikeluhkan oleh beberapa kalangan. O.W Holmes seperti dikutip Rostow mengatakan :[17]

I do not expect or think it desirable that the judges could under take to renovate the law. That is not their province.

Jadi Holmes tidak menginginkan para hakim melakukan perubahan terhadap hukum karena pekerjaan itu bukan merupakan tugas mereka.

Hal senada juga dikemukakan oleh Ruppert Cross[18], bahwa meski di Inggris dianut asas "precedent", namun hakim tidak dapat membuat hukum baru yang bertentangan dengan undang-undang. Hakim secara terbatas hanya dapat membuat norma baru, khusus terhadap perkara yang sedang diperiksanya saja.

Pandangan yang lebih jelas dan memadai dikemukakan oleh Dworkin dimana sarjana ini tidak setuju dengan upaya perubahan hukum oleh pengadilan didasarkan dua alasan yakni : pertama, perbuatan hakim

[17] EV Rosstow, *The Sovereign Prerogative, The Supreme Court And The Quest of Law*, New Heaven & London, Yale University Press, 1963, h.iii.

[18] Ruppert Cross, *Precedent In English Law*, Clarendon Press, Oxford, 1977, h.33-34.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

itu telah bertentangan dengan asas demokrasi ; kedua, perbuatan itu bertentangan dengan dengan asas retroaktif.[19]

Penulis pada prinsipnya dapat menerima semua pandangan diatas, karena jika kekuasaan kehakiman (dalam hal ini Mahkamah Agung) dapat merubah undang-undang atau membentuk undang-undang baru, maka hal itu bertentangan dengan inti dari teori pembagian kekuasaan. Hal ini disebabkan karena kekuasaan pokok lembaga legislatif akan menjadi kabur, demikian juga kekuasaan pokok lembaga judicial juga akan menjadi kabur. Dengan demikian keluarnya PERMA No. 1 Tahun 1993 itu tidak dapat dibenarkan karena mengandung implikasi penyerobotan wewenang yang bertentangan dengan konsep "power limit power".

Walaupun PERMA No.1Tahun 1993 kemudian dicabut dan diganti dengan PERMA No.1 Tahun 1999, namun materinya tetap saja menyimpang dari ketentuan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 maupun Pasal 31 UU No.14 Tahun 1985 yang mensyaratkan adanya pemeriksaan perkara dalam tingkat kasasi. Dalam PERMA No.1 Tahun 1999 ditentukan

---

[19] Lloyd of Hampstead & Freeman, *Lloyd's Introduction To Jurisprudence*, Stevens & Sons, London, 1985, h.1122-1123.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

prosedur pengajuan "gugatan" dan "permohonan" hak uji materiil kepada Mahkamah Agung melalui dua cara yaitu : pertama, langsung ke Mahkamah Agung, dan kedua, melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat (Pasal2 jo. Pasal 3 PERMA No 1Tahun 1999). Ketentuan ini menjadikan Mahkamah Agung pasif menjalankan hak uji materiil.

Sikap pasif dari Mahkamah Agung dalam melakukan uji materiil ini akhirnya dapat diatasi setelah keluarnya Tap MPR No. III/MPR/2000. Pasal 5 ayat (3) Tap MPR ini menegaskan : "Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi". Ketentuan ini mengandung dua pengertian yaitu : Mahkamah Agung dapat menguji secara aktif tanpa sengketa (gugatan dan atau permohonan keberatan) ; dan menguji sendiri tanpa melalui peradilan tingkat kasasi.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

3. Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Kaitan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999.

Keberadaan Mahkamah Konsitusi ditetapkan dalam UUD 1945 melalui Perubahan Ketiga dimana dalam Pasal 24 C dinyatakan :

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.
2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat .....dst.

Selanjutnya melalui Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 dan Perubahannya ditetapkan bahwa segala wewenang Mahkamah Konstitusi sebelum dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003 dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Ketentuan diatas menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga baru yang diberi wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, di samping kewenangan lainnya seperti menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara,

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dan sebagainya. Selama ini sering terjadi konflik kelembagaan akibat penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Misalnya konflik antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR/MPR mengenai pemberhentian dan pengangkatan Kapolri berdasarkan Pasal 7 Ketetapan MPR No VII/MPR/2000 tentang Peran TNI/Polri, pengangkatan Ketua Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 8 (3) UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan sebagainya.

Sengketa kewenangan seperti itu muncul disebabkan karena belum jelasnya aturan hukum yang mengatur kewenangan tersebut ataupun karena adanya berbagai aturan hukum yang masing-masing memberikan kewenangan kepada organ pemerintah yang berbeda-beda. Misalnya wewenang pengelolaan pelabuhan berdasarkan ketentuan Pasal 26 UU No 21 Tahun 1992 berada di tangan pemerintah (Pusat) dengan wewenang pelimpahan kepada Badan Usaha Milik Negara. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhan, wewenang pembinaan berada pada Menteri (Menteri yang bertanggung jawab pada bidangnya) meliputi aspek pengaturan, pengawasan dan pengendalian

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

terhadap kegiatan pembangunan dan pengembangan pelabuhan (Pasal 5) Akan tetapi dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan tersebut patut dipertanyakan kembali. Hal ini disebabkan karena dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa . "Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain". Keadaan yang demikian itu jelas akan melahirkan konflik atau sengketa kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan untuk melaksanakan pengujian itu diberikan kepada Mahkamah Agung, namun hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Sedangkan kewenangan menguji undang-undang diberikan kepada MPR berdasarkan Tap MPR No.III/MPR/2000. Pemberian kewenangan kepada MPR ini jelas menimbulkan berbagai persoalan karena MPR adalah lembaga politik dan bukan lembaga hukum. Oleh karena itu akhirnya disepakati untuk membentuk sebuah lembaga baru yang diberi nama Mahkamah Konstitusi

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

yang kewenangannya diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 seperti diuraikan diatas.

Sehubungan dengan penyelesaian keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah yang oleh Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 diberikan kepada Mahkamah Agung, apakah dengan adanya Pasal 24 C UUD 1945 hal ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, apakah sengketa antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat terkait dengan pembatalan Peraturan Daerah itu menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya. Kalau demikian halnya berarti terjadi penyesuaian Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 terhadap Pasal 24 C UUD 1945 berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* (perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan perundang-undangan dibawahnya).

Terhadap permasalahan diatas, penulis berpendapat bahwa penyelesaian keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah bukanlah wewenang Mahkamah Konstitusi melainkan tetap menjadi kewenangan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 114 ayat (4) UU No 22 Tahun 1999. Pendapat penulis ini didasarkan atas beberapa alasan :

Pertama. Kalau kita lihat kembali Rancangan Amandemen ke II UUD 1945. Mahkamah Konstitusi tidak saja diberikan wewenang menguji undang-undang tetapi juga menyelesaikan konflik antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 25 B ayat (2) pada alternatif pertama dan rancangan amandemen ke II tersebut dinyatakan .

> Mahkamah Agung berwenang memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan antar Pemerintah Daerah.

Andaikata rancangan tersebut jadi ditetapkan dalam perubahan UUD 1945, maka jelas bahwa Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 harus menyesuaikan dengan ketentuan UUD 1945 dan Perubahannya. Dengan kata lain, penyelesaian keberatan terhadap keputusan pembatalan Peraturan Daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Ini berarti, kewenangan Mahkamah Agung untuk menyelesaikan keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 114 ayat (4) UU

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

No 22 Tahun 1999 itu tidak dapat diterapkan lagi berdasarkan asas *lex superior derogat legi priori.*

Namun dalam kenyataannya kalimat "sengketa antara Pemerintah Pusat dan Daerah" tidak muncul dalam Perubahan UUD 1945. Dengan kata lain MPR tidak ingin memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah Pusat dan Daerah termasuk penyelesaian keberatan terhadap keputusan pembatalan Peraturan Daerah. Oleh karena itu kewenangan tersebut tetap berada di tangan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999.

Kedua, Pemerintah Daerah bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 24 C UUD 1945. Jika mengacu pada Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ atau Antar Lembaga Tinggi Negara yang kemudian diperkuat dengan Tap MPR No. III/MPR/1978 maka yang dimaksud dengan lembaga negara adalah MPR, DPR, Presiden, Badan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung. Akan tetapi jika mengacu pada PERMA No. 02 Tahun 2002, maka yang dimaksud dengan lembaga negara adalah MPR, Presiden, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Bank Sentral. Dengan demikian Pemerintah Daerah tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Di samping tidak memenuhi kwalifikasi sebagai lembaga negara, kewenangan Pemerintah Daerah tidak diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 hanya menyatakan :"Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat". Ketentuan ini masih bersifat umum dan tidak menetapkan secara tegas apa yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, akan tetapi pengaturannya dilakukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yakni UU No.22 Tahun 1999.

Ketiga, pengajuan keberatan oleh Pemerintah Daerah sehubungan dengan adanya pembatalan Peraturan Daerah tidak dapat dikategorikan sebagai sengketa kewenangan antara Pemerintah Daerah dengan

Pemerintah (Pusat). Sengketa kewenangan merupakan sengketa tata negara dan karenanya menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya. Sedangkan pengajuan keberatan dalam Pasal 114 ayat (4) UU. No 22 Tahun 1999 dimaksudkan hanya untuk minta penilaian dari Mahkamah Agung apakah keputusan pembatalan itu sah atau tidak. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak memberikan penilaian terhadap organ pemerintahan manakah yang berwenang.

Kembali pada Mahkamah Konstitusi, dimana dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 dan Perubahannya dinyatakan bahwa sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk, segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan ketentuan ini maka kemudian dikeluarkanlah Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 02 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung.

Berdasarkan PERMA No. 02 Tahun 2002 tersebut, Mahkamah Agung baru dapat menjalankan wewenang Mahkamah Konstitusi apabila

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

ada "permohonan" ataupun "gugatan". Permohohan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung untuk :

a) Menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

b) Memutus sengketa wewenang antar Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

c) Memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya (Pasal 1 butir 7 PERMA No.02 Tahun 2003).

Sementara yang dimaksud dengan "gugatan" adalah tuntutan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung mengenai :

a) Pembubaran Partai Politik;

b) Perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum (Pasal 1 butir 8).

Dalam hal "permohonan" sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 butir 7 diatas, maka yang menjadi pemohon adalah :

a) Perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum yang mempunyai kepentingan untuk itu;

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

b) Lembaga Negara yang mempunyai kepentingan untuk itu;

c) Dewan Perwakilan Rakyat.

Sementara yang bertindak sebagai penggugat dalam hal "gugatan" adalah :

a) Komisi Pemilihan Umum dan Pemerintah;

b) Partai Politik.

Terhadap permohonan maupun gugatan tersebut. Mahkamah Agung dapat memberi putusan berupa : tidak dapat diterima, dikabulkan, ataupun ditolak. Dalam hal Majelis berpendapat bahwa permohonan atau gugatan tidak memenuhi syarat, maka permohonan atau gugatan tersebut tidak dapat diterima. Jika permohonan atau gugatan itu beralasan maka permohonan atau gugatan itu dikabulkan. Sebaliknya jika permohonan atau gugatan itu tidak beralasan maka permohonan atau gugatan itu ditolak (lihat Pasal 7 dan Pasal 8 PERMA No.02 Tahun 2002).

Wewenang Mahkamah Agung sebagai Mahkamah Konstitusi akhirnya tidak dapat dilakukan lagi setelah keluarnya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dengan berlakunya undang-undang ini, seluruh permohonan dan/atau gugatan yang diterima Mahkamah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Agung dan belum diputus berdasarkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 (setelah Perubahan) dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lambat 60 hari kerja sejak Mahkamah Konstitusi dibentuk (Pasal 87 UU No.24 Tahun 2003).

Berbeda dengan PERMA NO. 02 Tahun 2002 yang membedakan antara "permohonan" dan "gugatan", maka dalam UU No. 24 Tahun 2003 hanya mengenal istilah "permohonan" sebagai obyek pemeriksaan Mahkamah Konstitusi. Meskipun demikian, secara substantif tidak ada perbedaan karena materi yang menjadi obyek pemeriksaan baik yang diatur dalam PERMA No.02 Tahun 2002 maupun UU No.24 Tahun 2003 mengacu pada kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Hanya saja pihak yang dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi lebih dipertegas dalam UU No.24 Tahun 2003.

Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang dapat mengajukan permohonan adalah pihak yang menganggap hak

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu :

a) perorangan warga negara Indonesia
b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c) badan hukum publik atau privat, atau
d) lembaga negara.(Pasal 51 ayat 1 UU No.24 Tahun 2003)

Demikian juga terhadap materi mengenai perselisihan hasil pemilihan umum, pemohonnya adalah :

a) perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat peserta pemilihan umum;
b) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;
c) partai politik peserta pemilihan umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap "permohonan" yang diajukan kepadanya adalah bersifat final dalam arti tidak dapat diajukan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

upaya hukum lagi. Dengan kata lain, fungsi Mahkamah Konstitusi adalah mengadili dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir. Dilihat dari materi yang menjadi obyek pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah terbatas pada sengketa tata negara yakni sengketa yang berkaitan dengan penggunaan kewenangan ketatanegaran yang merupakan wewenang publik yang bersumber secara atributif.

BAB V

PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian terdahulu dan sesuai dengan pokok permasalahan dari tema sentral disertasi ini maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut .

1. Secara formal, bentuk pengawasan yang dianut dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut :
   - UU No.22 Tahun 1948 menganut bentuk pengawasan preventif dan represif;
   - UU No.1 Tahun 1957 menganut pengawasan preventif dan represif;
   - UU No.18 Tahun 1965 menganut bentuk pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum;
   - UU No.5 Tahun 1974 menganut bentuk pengawasan preventif, represif dan pengawasan umum;

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

- UU No.22 Tahun 1999 menganut bentuk pengawasan represif.

2. Pengawasan preventif maupun represif mengandung segi-segi positif dan negatif. Segi positif dari pengawasan preventif ialah dapat mencegah timbulnya kerugian bagi masyarakat sebab Peraturan Daerah yang belum mendapat pengesahan tidak dapat diberlakukan, sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Oleh karena itu dengan pengawasan ini lebih menjamin adanya kepastian hukum. Segi negatif dari pengawasan preventif sebenarnya terletak dalam pelaksanaannya, yakni pengesahan Peraturan Daerah sering disalahgunakan oleh aparat yang berwenang sehingga jangka waktu pengesahannya sering melewati batas waktu yang ditetapkan dalam undang-undang. Selain itu, pengawasan preventif sering dianggap sebagai bentuk pengekangan terhadap kebebasan daerah dalam berprakarsa sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat. Sebaliknya pengawasan represif semata-mata tanpa disertai pengawasan

preventif seperti diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 juga menimbulkan segi-segi negatif, karena meskipun suatu Peraturan Daerah telah dibatalkan namun tidak dapat mencegah timbulnya kerugian masyarakat akibat berlakunya Peraturan Daerah tersebut sebelum pembatalan

3. Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah dapat dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Mahkamah Agung. Pengawasan oleh Mahkamah Agung dilakukan melalui penggunaan hak uji materiil terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan. Pengujian oleh Mahkamah Agung atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (Pasal 31 UU No 14 Tahun 1985) sudah tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat(1) Amademen Ketiga UUD 1945 yang menggunakan undang-undang sebagai dasar pengujian Oleh karena itu berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* maka suatu Peraturan Daerah tidak dapat diuji terhadap Peraturan Pemerintah

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

maupun Keputusan Presiden, melainkan harus diuji dengan undang-undang. Pengawasan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999 menggunakan dasar pengujian yang lebih luas yakni atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diartikan baik secara prosedural maupun substansial. Sementara bertentangan dengan kepentingan umum sampai saat ini belum ada kriteria yang pasti, sehingga dalam prakteknya penilaian terhadap kepentingan umum menjadi wewenang diskresi dari pejabat administrasi negara.

4. Penyelesaian keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Pasal 114 ayat 4 UU No.22 Tahun 1999 tidak dapat dikategorikan sebagai proses administratif jika dikaitkan dengan UU No.5 Tahun 1986, juga tidak termasuk dalam fungsi peradilan sebagaimana dimaksud dalam UU No.14 Tahun 1970 dan UU No.18 Tahun 1985. Menurut UU No.5 Tahun 1986, putusan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

terhadap "keberatan" dapat diajukan banding administratif dan putusan banding administratif dapat digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN) Sementara jika tidak tersedia banding administratif, gugatan langsung diajukan ke PTUN. Sebaliknya keberatan dalam Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 tidak tersedia upaya banding administratif melainkan langsung ke Mahkamah Agung sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir. Dengan demikian kewenangan Mahkamah Agung ini merupakan kewenangan "baru" dari kewenangan yang telah ada..

5. Dalam praktek, Pemerintah Pusat tidak langsung membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, melainkan mengembalikannya terlebih dahulu kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan untuk direvisi atau dicabut. Dengan demikian, Pemerintah telah memperluas prosedur/mekanisme pembatalan dari yang telah ada sebagaimana diatur dalam Pasal 114 UU No 22 Tahun 1999. Terhadap Perda yang telah dibatalkan, ternyata tidak

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

ada daerah yang memberikan reaksi dengan menggunakan prosedur keberatan baik kepada Pemerintah Pusat maupun ke Mahkamah Agung. Dengan demikian sampai saat ini ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999 belum pernah digunakan.

6. Pengawasan represif ternyata tidak hanya diberlakukan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999, tetapi juga terhadap Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001. Walaupun ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 114 UU No.22 Tahun 1999, namun dalam prakteknya ketentuan dalam PP No.20 Tahun 2001 tetap dilaksanakan.

Menyimak segi-sega positif dan negatif dari masing-masing pengawasan sebagaimana diuraikan diatas maka sesungguhnya pengawasan yang paling baik untuk diterapkan adalah pengawasan preventif dan

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

represif secara bersama-sama sebagaimana sudah pernah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 (di samping pengawasan umum).

2. Saran-saran

1. Mengingat UU No.22 Tahun 1999 masih banyak mengandung kelemahan terutama dengan hanya dianutnya pengawasan represif, maka disarankan agar undang-undang tersebut ditinjau kembali untuk direvisi. Dalam revisi tersebut agar bentuk pengawasan preventif dan represif diatur bersama-sama dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang akan datang. Disarankan juga agar obyek pengawasan preventif harus dibatasi yakni hanya diberlakukan terhadap Peraturan Daerah yang memberatkan masyarakat seperti Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi. Di samping itu obyek pengawasan tidak hanya ditujukan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, tetapi juga Keputusan DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

2. Pengawasan represif atas peraturan perundang-undangan tingkat daerah khususnya Peraturan Daerah, selain dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dapat juga dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini jelas dapat menimbulkan konflik wewenang antara Pemerintah dengan Mahkamah Agung. Oleh sebab itu perlu diatur dengan undang-undang tentang materi yang menjadi obyek pengawasan represif dari masing-masing lembaga tersebut. Misalnya dengan mengecualikan peraturan perundang-undangan tingkat daerah dari wewenang Mahkamah Agung.
3. Pembuat UU No.22 Tahun 1999 telah keliru merumuskan Penjelasan Pasal 114 ayat (4) dengan menyatakan "Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir". Rumusan yang demikian itu sangat rancu dan membingungkan. Oleh karena itu disarankan agar dalam perubahan undang-undang nanti menggunakan rumusan "Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir". Kedua rumusan itu mengandung makna yang berbeda. Upaya hukum terakhir berarti sebelumnya telah melalui

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

proses peradilan tingkat pertama, peradilan tingkat banding dan selanjutnya sampai pada tingkat Mahkamah Agung. Dalam hal ini Mahkamah Agung tidak memeriksa pokok perkara dan saksi, namun memeriksa penerapan hukumnya. Berbeda dengan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir, dimana Mahkamah Agung memeriksa sendiri pokok perkara dan menerapkan hukum pada persoalan konkrit, dan putusannya merupakan putusan pertama dan sekaligus terakhir.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

DAFTAR BACAAN

A. BUKU :

Amrah Muslimin, 1978. *Aspek-aspek hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

Azhari, *Ilmu Negara*. 1983. *Pembahasan Buku Kranenburg*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Bagir Manan, 1994. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

----------, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 Perumusan dan Undang Undang Pelaksanaannya*, Bagian Penerbit UNSIKA, Karawang.

---------- (et.al), 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung.

Black, Henry Campbell, 1979. *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, ST Paul Minn. West Publishing Co.

Bohari H. 1995.*Hukum Anggaran Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Burns, Danny;
Hambleton, Robin, and
Hoggett, Paul., 1994. *The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy*, The Macmillan Press LTD. London.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Cross, Ruppert, 1977. *Precedent In English Law*, Clarendon Press, Oxford.

Djaenal Hosen Kusumahatmadja, 1978. *Fungsi dan Struktur Pamong Praja*, Alumni, Bandung.

Fergusson & Henry, Mc, 1965. *The American System of Government*, Mc Graw Hill Book Company, New York, St Houis, San Fransisco, London, Sydney.

Hadjon, Philipus M, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Dalam Lingkungan Peradilan Umum, dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, PT Bina Ilmu, Surabaya.

---------- (et.al), 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Hampstead, Lloyd of, & Freeman, 1985. *Lloyd's Introduction To Jurisprudence*, Steven & Sons, London.

Hart, Sir William O - Garner, J.F.,1973. *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London.

Irawan Soedjito, 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.

----------, 1981. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.

Ismail Husin, 1990. *Tugas Pembantuan Sebagai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Jurnal Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

Ismail Suny, 1981. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.

Joeniarto, 1983. *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

----------, *Pemerintahan Lokal*, 1967. Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta.

Kelsen, Hans, 1973. *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.

Kuntjoro Purbopranoto, 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.

----------, 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Kusnardi, Moh.& Bintan R Saragih, 1988. *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Kusnardi, Moh.& Harmailly Ibrahim, 1981. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak.Hukum UI dan Sinar Bakti, Jakarta.

Lubis, M Solly, 1975. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung.

----------, 1983. *Perkembangan Garis Politik Perundang-undangan Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Maria Farida Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Muchsan, 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Nasution, Adnan Buyung, dkk., 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta.

Paulus Effendie Lotulung 1986. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Prajudi Atmosudirdjo, 1987. *Konstitusi Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Ranney, Austin, 1962. *The Governing of Men*, Holt Reinhart & Winston, Jakarta.

Reynolds,Jr, Osborne M, 1982. *Handbook of Local Government Law*, Hornbook Series, St.Paul Minn, West Publishing Co, United States of America.

Rochmat Soemitro, 1998. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Rafika Aditama, Bandung.

Rosstow, EV. 1963. *The Sovereign Prerogative. The Supreme Court And The Quest of Law*. New Heaven & London Yale University Press

Sjachran Basah, 1985 *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Di Indonesia*. Alumni, Bandung.

Suhino. 1983. *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*. Liberty, Yogyakarta

----------, 1988. *Cakrawala Otonomi Daerah*. Sinar Grafika, Jakarta

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

----------, 1980. *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Sujamto, 1986. *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sri Soemantri, 1977. *Hak Uji Materiil Di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Strong, C F, 1952. *Modern Political Constitution*, Sidwgwick & Jackson, Limited, London.

The Liang Gie, 1977. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta.

----------, 1994. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta.

----------, 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta.

Tocqueville, Alexis de. 1960. *Democracy In America*. The New Lamerican Library, New York.

Wirjono Prodjodikoro, 1977. *Asas-Asas Hukum Tata Di Negara Indonesia*, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta.

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

B. MAKALAH, DISERTASI, TESIS, HASIL PENELITIAN, ORASI ILMIAH :

Abd. Rahman, 2000. *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Penyelesaian Keberatan Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*,Tesis, Program Pascasarjana UNAIR.

Atmadja, I Dewa Gede, 1994. *Aspek Hukum dan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Studi Pelaksanaan Inpres Dati II Di Propinsi Dati I Bali*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR.

---------- (et.al.), 1996. *Sistem dan Prosedur Dalam Cara Menilai, Menguji dan Mengesahkan Peraturan Daerah Dalam Rangka Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian, Kerjasama Bappeda Tk.I Bali dan Lembaga Penelitian UNUD.

Hadjon, Philipus M. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, Tanpa Tahun.

----------, 1994. *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik*, Makalah, Disampaikan pada Penataran Metode Penelitian Hukum, FH UNUD, 24-25 Nopember 1994.

----------, 1999. *Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah, BPHN-Dep. Kehakiman RI. Jakarta, 12-15 Oktober

----------, 1992. *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-en Rechtmatig Bestuur), Sebuah Studi Interpretasi Terhadap Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Ilmiah pada Dies Natalis

ADLN- Perpustakaan Universitas Airlangga

V dan Wisuda Sarjana Strata I dan Program Diploma III Univ. Katolik "Widya Karya", Malang, 27 Juni 1992.

Soewoto Mulyosudarmo, 1998. *Hegemoni Kekuasaan dan Otonomi Daerah*, Makalah, FH UNDIP, Semarang.

Suparni Pamudji, 1984. *Pelaksanaan Asas Desentraksasi dan Otonomi Daerah*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar IIP Departemen Dalam Negeri, Jakarta.