
Pengawasan Pusat terhadap Daerah (Kajian terhadap Peraturan Daerah "Bermasalah")

Ni'matul Huda

Abstract

The annulment of district regulation by the Minister of Home Affairs is the form of repressive controlling for the region should be taken after decision of The Supreme Court who cancelled the district regulation. To minimize the deviation in making district regulation, it would be better that the government have a guidance for the local regulation especially for making district regulation and the decision of region in chief continuously. Endorsed Laws or Decision of District in chief returned after revising immediately, so that the possible mistakes on drafting the district regulation or the Creed could be minimized as soon as possible.

Pendahuluan

Polemik di seputar Peraturan Daerah (Perda) yang dipandang "bermasalah" kembali muncul setelah Tim Pengkajian Perda yang antara lain terdiri dari Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Bea dan Cukai, dan Departemen Dalam Negeri merekomendasikan 206 Perda untuk diusulkan Menteri Keuangan supaya dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.¹ Sebelumnya, Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia juga pernah melakukan penelitian yang sama dan menemukan 1.006 Perda di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha.²

Berdasarkan temuan tersebut Pemerintah

(Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut kemudian Depdagri melakukan kajian intensif terhadap seluruh Perda yang dikeluarkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Perda "bermasalah" temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label dalam botol minuman, dan seterusnya. Tetapi setelah dilakukan kajian terhadap Perda "bermasalah" oleh Depdagri ternyata temuan mereka berbeda dengan yang disampaikan oleh

¹ *Harian Kompas*, Agustus 2003.

² *Harian Kompas*, 6 September 2001.

Kadin, menurut Depdagri baru ada 105 Perda mengenai retribusi dan pajak daerah yang bermasalah.³

Rekomendasi Kadin terhadap Perda "bermasalah" juga mendapat perhatian dari Dana Moneter Internasional (IMF) yang dalam draf *Letter of intent* (LoI) IV memberikan sorotan khusus terhadap berbagai Perda yang dinilai bermasalah dan meminta pemerintah untuk mencabut Perda-perda tersebut. Mengapa IMF sampai turun tangan" untuk urusan Perda? Alasannya, Perda-perda itu dinilai tidak menciptakan iklim usaha dan mengganggu perekonomian, karena banyak ketentuan yang mengharuskan pelaku bisnis membayar berbagai jenis pungutan dan retribusi.⁴

Munculnya persoalan disekitar Perda "bermasalah" antara lain disebabkan adanya semangat berlebihan dari Daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Dengan adanya otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Daerah seolah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat peraturan daerah khususnya tentang pajak dan retribusi daerah guna menopang kebutuhan daerah agar otonomi dapat berjalan lancar.

Ada sebagian Perda yang dipandang bermasalah karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tetapi ada juga yang dipandang menghambat investasi ke daerah. Hal ini terjadi karena ketiadaan aturan operasional dari Pusat berupa peraturan pemerintah yang mengatur

kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga setiap daerah menafsirkan sendiri kewenangan apa saja yang ada pada dirinya. Apalagi peraturan pemerintah yang dimintakan oleh UU tersebut sebagai aturan pelaksanaannya sampai hari ini pun belum semuanya dikeluarkan oleh Pemerintah. Padahal melalui Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000 telah dikeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR agar ditindaklanjuti. Isi rekomendasi tersebut antara lain:⁵

- a. Keseluruhan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut agar diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000.
- b. Daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat segera memulai pelaksanaannya terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi secara penuh dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya.
- d. Apabila keseluruhan peraturan pemerintah belum diterbitkan sampai

³Harian *Kompas*, 10 September 2001.

⁴ *Harian Kompas*, 26 November 2001. Tim Kerja Pengkajian Perda dan Keputusan Kepala Daerah Depdagri merekomendasikan 68 Perda kepada Mendagri untuk dibatalkan.

⁵ *Ketetapan-ketetapan MPR RI Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000* (Jakarta: Eko Jaya, 2000), hlm.53.

dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk *menerbitkan peraturan daerah* yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.

Apabila mendasarkan pada Tap MPR tersebut sesungguhnya Daerah memiliki dasar yang kuat untuk membentuk Perda, karena sampai batas waktu yang ditentukan (akhir Desember 2000) belum semua peraturan pemerintah diterbitkan. Rekomendasi MPR tersebut mungkin dimaksudkan jangan sampai terjadi kekosongan aturan hukum di daerah setelah UU No. 22 Tahun 1999 melimpahkan semua urusan ke daerah atau menghindari terjadinya kesewenang-wenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola potensi dan kekayaan daerah. Untuk menghindari permasalahan tersebut maka Daerah diberi kesempatan untuk menerbitkan Perda, yang mana Perda tersebut harus dibahas dan disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Dengan kata lain, supaya tindakan Bupati/Walikota atau DPRD sah dan dapat diterima oleh rakyat di daerahnya, maka semua kebijakan di daerah harus ada dasar pijakan yuridisnya, sehingga memudahkan Daerah mengatur dirinya sesuai aspirasi masyarakatnya. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa dari keseluruhan Perda yang diterbitkan oleh sejumlah Daerah ada beberapa Perda yang dipandang "bermasalah", sebagaimana yang disinyalir oleh Kadin dan direkomendasikan oleh Tim Kerja Pengkajian Perda dan Keputusan Kepala Daerah Departemen Dalam Negeri.

UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 113 menegaskan "*Dalam rangka pengawasan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.*" Pengawasan di sini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Undang-Undang ini juga memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 114 Ayat (1)). Keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya (Ayat 2). Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, Perda atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya (Ayat 3). Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah (Ayat 4). Kemudian didalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari

Pemerintah.

Untuk melaksanakan lebih lanjut kewenangan pengawasan tersebut Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 9 ditegaskan, pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan tersebut kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah, serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten dan Kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.

Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan pembatalan terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, Keputusan DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Untuk menindaklanjuti pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah telah pula dikeluarkan Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Pemerintahan Daerah. Menurut Kepres ini, macam-macam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Terhadap permasalahan yang muncul di sekitar Perda "bermasalah" di atas, MPR dalam Sidang Tahunan tanggal 1-9 November 2001 telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, yang merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan Uji Material (*Judicial Review*) terhadap semua peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa melalui proses peradilan kasasi sesuai Pasal 5 Tap MPR Nomor III/MPR/2000.⁶ Disamping itu, hasil perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 24A ayat (1) menegaskan; "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*"

Dari persoalan di atas setidaknya ada dua masalah yang dapat dimunculkan dalam tulisan ini, *pertama*, siapakah yang berwenang untuk membatalkan peraturan daerah? *Kedua*, langkah apakah yang seharusnya dilakukan Pemerintah Pusat untuk menyelesaikan persoalan Perda yang dipandang "bermasalah" tersebut?

Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 kedudukan, tugas dan wewenang DPRD mengalami peningkatan yang substansial. Hal ini terlihat dari kedudukan DPRD yang dahulu dalam UU No. 5 Tahun 1974 menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang terpisah

⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta, 2001, him.98.

dengan Kepala Daerah. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Kedudukan DPRD yang demikian itu akan lebih meneguhkan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD dalam menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tugas dan wewenang DPRD mencakup:

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota MPR dari Utusan Daerah;⁷
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membuat Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota lain, Anggaran Pendapatan dan belanja daerah, kebijakan Pemerintah daerah, dan kerjasama internasional di Daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana

perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, dan

- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya DPRD mempunyai hak, yakni: (a) meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota; (b) meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah; (c) mengadakan penyelidikan; (d) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (e) mengajukan pernyataan pendapat; (f) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah; (g) menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja DPRD; dan (h) menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD. Hak-hak DPRD nampak sangat diperluas bila kita bandingkan dengan yang ada dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Hak-hak DPRD ketika berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tidak pernah bisa dilaksanakan karena adanya berbagai kendala dan tekanan politis dari Pemerintah. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD sangat tidak seimbang. Hal ini dapat dimengerti karena konfigurasi politik pada masa Orde Baru tidak memberi peluang bagi terciptanya kelembagaan politik yang seimbang. Pada masa itu ada usaha yang dilakukan secara sistematis untuk menjadikan DPRD menjadi tidak berfungsi sebagai badan legislatif. Hal itu dimulai dengan menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah disamping kepala daerah. Dengan konstruksi

⁷ Ada pendapat yang mengatakan, wewenang (*bevoegdheid*) mengandung pengertian tugas (*plichten*) dan hak (*rechten*). Bagir Manan berpendapat, wewenang yang mengandung makna kekuasaan (*macht*) ada pada organ (orgaan), sedangkan tugas (*taak*) dan hak (*recht*) ada pada pejabat dari organ (*ambtsdrager*). Lihat dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 69-70.

yang demikian kepala daerah akan lebih mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur, Bupati/Walikota disamping kedudukannya sebagai kepala daerah sekaligus ia juga kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah.

Hal lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Kontrol dapat dilakukan melalui dua macam cara yang sangat efektif yakni:⁸ *pertama*, dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah ada mekanisme yang tidak tertulis tetapi sangat mewarnai interaksi antara DPRD dengan Kepala Daerah, yaitu apa yang disebut mekanisme setengah kamar ataupun satu kamar.⁹ *Kedua*, *recalling*. Jalan yang terakhir yang dilakukan oleh Kepala Daerah untuk menjinakkan anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan

tersebut, yang sangat populer dikenal sebagai *Recalling*.

Sehubungan dengan tugas dan wewenang DPRD membuat Perda, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:¹⁰

- (1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.¹¹

⁸ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerjasama dengan PUSKAP, 2002), hlm. 244-245.

⁹ Di dalam mekanisme setengah kamar, pejabat eksekutif dan Ketua DPRD dapat memanggil seorang anggota DPRD yang memperlihatkan sikap kritis terhadap Kepala Daerah dan diberi peringatan untuk tidak melakukan hal itu lagi. Kalau hal itu masih juga tidak mempan untuk mengubah perilaku dan sikap anggota DPRD, maka yang bersangkutan akan dipanggil lagi oleh pimpinan DPRD bersama dengan Ketua Fraksi, dan juga melibatkan Fraksi ABRI. Mekanisme yang lengkap untuk menjadikan anggota DPRD populer dikenal sebagai mekanisme "satu kamar". *Ibid*.

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong...*, *op.cit.*, Hlm. 136-143.

¹¹ Biaya paksaan penegakan hukum atau lazim juga disebut "dwangsom" adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum. Selain sanksi "daya paksa" dan ancaman pidana diatas, Perda dapat juga memuat sanksi lain yang disebut *bestuursdwang* seperti pencabutan izin dan administratif boete (*bestuurlijke boete*) yaitu denda yang harus dibayar akibat pelanggaran tertentu misalnya denda karena terlambat membayar. Bagir Manan, *Ibid.*, hlm. 141-142.

-
- (5) Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.¹²
 - (6) Perda dan Keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
 - (7) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.¹³

Materi Muatan Peraturan Daerah

Di dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan

daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis Pajak dan Retribusi yang sudah dilimpahkan ke Daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada di dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UU tersebut, ditentukan jenis pajak Propinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Adapun jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan bahan Galian golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Kemudian dalam Ayat (4) ditentukan, "Dengan Perda dapat ditetapkan jenis pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam

¹² Keputusan kepala daerah dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau ketetapan (*beschikking*). Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup keputusan kepala daerah sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freis ermessen, discretionary power*). Selain itu, keputusan kepala daerah dapat juga dibuat atas kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekati wewenang tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang. *Ibid.*, hlm. 142.

¹³ *Ibid.*, hlm. 72.

Ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. objek pajak terletak atau terdapat diperaturan pemerintah/pusat yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. objek pajak bukan merupakan objek pajak Propinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Lebih lanjut dalam Pasal 4, ditegaskan Pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak dapat berlaku surut. Peraturan Daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:

- a. pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya;
- b. tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa;
- c. asas timbal balik.

Kemudian dalam Pasal 18 Ayat (1) diatur tentang objek retribusi yang terdiri dari (a) Jasa Umum; (b) Jasa Usaha; (c) Perijinan Tertentu. Ayat (2) menegaskan, Retribusi dibagi atas tiga golongan: (a) Retribusi Jasa Umum; (b) Retribusi Jasa Usaha; (c) Retribusi Perijinan Tertentu. Di dalam Pasal 18 Ayat (4) ditegaskan,

dengan Perda dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam Ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

Kemudian Pasal 24 Ayat (1) menyatakan, Retribusi ditetapkan dengan Perda. Perda tentang retribusi tidak dapat berlaku surut (Ayat (2)). Perda tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai:

- a. masa retribusi;
- b. pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya;
- c. tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa.

Perda untuk jenis-jenis retribusi yang tergolong dalam retribusi perijinan tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.

Ketentuan di dalam UU No. 34 Tahun 2000 ini merupakan pedoman bagi Daerah Propinsi ataupun Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut materi dan jenis pajak atau retribusi apa saja yang nantinya dapat diatur dalam Perda bagi masing-masing daerah.

Pengawasan (Pusat) terhadap Daerah

Di dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa bentuk negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah daerah (*local government*).¹⁴ Dalam Negara Kesatuan

¹⁴ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*

terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah local (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam Negara Kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Dan disini pulalah letak kemungkinan "spanning" yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹⁵

Ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): "... if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds".¹⁶

Apabila "pengikat" tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi

merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi "pembelenggu" desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala daerah dan Peraturan daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada Negara di dalam Negara.

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.¹⁷

Oppenheim mengatakan:¹⁸

"Kebebasan bagian-bagian Negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan Negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara

Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.

¹⁵ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Jakarta: UNSIKA, 1993), hlm. 3.

¹⁶ Sir William O. Hart - J.F. Gamer, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration* (London: Butterworths, 1973), hlm.297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 181.

¹⁷ Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah* (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm. 9.

¹⁸ Oppenheim, "Nederlands Gemeenterecht," dikutip kembali oleh Irawan Soejito, *Ibid*.

pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintah daerah dan kebebasan tugas Negara oleh Penguasa Negara itu."

Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut Van Kempen mengatakan sebagai berikut:¹⁹

"...bahwa otonomi mempunyai arti lain dari pada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan attribut dari Negara, akan tetapi tidak pernah merupakan attribut dari bagian-bagiannya seperti *Gemeente*, *Provincie* dan sebagainya, yang hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*), akan tetapi tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan Negara."

Di dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dikenal tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif, dan pengawasan represif. Sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengenal satu bentuk pengawasan yakni pengawasan represif.

Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan Daerah dengan baik. Pengawasan Umum terhadap Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/kepala Daerah sebagai Wakil Pemerintah di daerah yang bersangkutan.

Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya, mengadakan penyelidikan

dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan pemerintahan Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan. Demikian pula bagi Daerah Tingkat II, Gubernur melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan Daerah baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan.

Kalau pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur masing-masing untuk Daerah Tingkat I dan II, Gubernur/Bupati/ Walikota/kepala Daerah yang sekaligus juga sebagai Kepala Daerah, apakah mereka juga diberi wewenang melakukan pengawasan umum untuk daerahnya sendiri? UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 71 tidak mengatur persoalan ini, tetapi dalam Pasal 81 dinyatakan salah satu wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah membimbing dan *mengawasi* penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya, pengawasan preventif terhadap Perda dilakukan sesudah Perda itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan.

UU No. 5 Tahun 1974 mengatur wewenang ini ada pada: (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan

¹⁹ Van Kempen, "Inleiding tot het Nederlandsch Indisch Gemeenterecht," dalam Irawan Soejito, *Ibid*.

Kepala Daerah Tingkat I; (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 menggariskan pokok-pokok Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah sebagai berikut:

- a. menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat;
- b. mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah;
- c. memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi Daerah;
- d. menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya mengadakan hutang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Pengesahan diperlukan dengan alasan sebagai berikut:²⁰

- a. Pengesahan merupakan perwujudan pengawasan (*toezicht*). Pengawasan itu sendiri merupakan salah satu sendi sistem penyelenggaraan pemerintahan berotonomi. Tiada sistem penyelenggaraan

pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan.

- b. Pengesahan merupakan perwujudan hak "placet" yaitu hak yang ada pada satuan atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya untuk mencegah atau mengukuhkan agar suatu keputusan satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya mempunyai kekuatan mengikat.
- c. Pengesahan dapat juga dipandang sebagai tindak lanjut dalam pembuatan Perda atau keputusan lain yang memerlukan pengesahan.
- d. Pengesahan merupakan cara melakukan pemeriksaan (*checking*), dalam rangka mempertahankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan pemerintahan daerah lain yang mungkin terkena (baik langsung maupun tidak langsung) dan lain sebagainya.

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi "lebih awal" dari pengawasan represif. Daya campur tangan terhadap daerah juga menjadi lebih besar. Pengawasan preventif mengandung "prasyarat" agar keputusan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibanding pengawasan represif. Salah satu bentuk pembatasan adalah dengan cara mengatur atau menentukan secara pasti jenis atau macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan.²¹

Bagi pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang

²⁰ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah* (Bandung: Universitas Islam Bandung, LPPM, 1995), hlm. 53-54.

²¹ Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit.*, hlm 191.

berwenang tidak disebut-sebut di dalam UU No. 5 Tahun 1974, sehingga secara teori pejabat tersebut dapat misalnya tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktek tidaklah mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak memberi pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.

Untuk menjaga jangan sampai waktu bagi Pejabat yang berhak untuk menjalankan pengawasan preventif itu menjadi berlalu-lalu, maka diadakan pembatasan waktu dalam mana Pejabat tersebut harus mengambil keputusan memberi pengesahan atau tidak memberi pengesahan. Di dalam Pasal 69 ditegaskan batas waktu suatu Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah tiga bulan sejak diterimanya Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut pejabat yang berwenang tidak mengambil suatu keputusan. Akan tetapi, jangka waktu tiga bulan tersebut oleh pejabat yang berwenang dapat diperpanjang tiga bulan lagi, dengan memberitahukannya kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu tiga bulan (pertama) itu berakhir.

Apabila Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimintakan pengesahan kepada pejabat yang berwenang ditolak, Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan penolakan

pengesahan itu diterima, dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak. Penolakan pengesahan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah oleh pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasan.

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*). UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara tidak langsung Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang represif (Pasal 70 Ayat 2). Secara umum hanya disebutkan "pejabat yang berwenang" (Pasal 70 ayat 1). Siapakah yang memegang pengawasan represif atas Keputusan Daerah Tingkat I atau Gubernur, tidak disebutkan.

UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 70 memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut:

- (1) Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
- (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri;
- (3) Pembatalan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena

bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah. Dengan adanya berbagai macam pengawasan dari Pusat kepada Daerah sesungguhnya menampakkan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah. Hal itu mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Dengan kata lain, melalui berbagai bentuk pengawasan tersebut Pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh Daerah. Ketidakpercayaan dan kekhawatiran yang berlebihan terhadap Daerah telah menyebabkan Daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.

Berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, UU No. 22 Tahun 1999 hanya mengenal satu macam pengawasan, yaitu pengawasan represif. Dalam Pasal 113 ditegaskan dalam rangka pengawasan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Pengawasan disini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil

keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang Perda bertentangan dengan UUD, TAP MPR, dan undang-undang akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang seharusnya dibatalkan bukan Perda dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*).²²

UU memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 114 Ayat (1)). Keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya (Ayat 2). Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, Perda atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan

²² *Ibid.*, hlm. 138.

pelaksanaannya (Ayat 3). Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah (Ayat 4). Kemudian di dalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap daerah, UU No. 34 Tahun 2000 Pasal 5A Ayat (1) menegaskan, "Dalam rangka pengawasan, Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (4) dan Pasal 4 Ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan". Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud. Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan daerah dimaksud (Ayat 2).

Selanjutnya dalam Pasal 25A Ayat (1) ditegaskan lagi, dalam rangka pengawasan, Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (4) dan Pasal 24 Ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Dalam hal Perda sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud (Ayat 2). Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak

diterimanya Perda dimaksud (Ayat 3).

Di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2001 Pasal 7 ditentukan, Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 8 ditegaskan, pengawasan dilakukan secara represif terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD, dan secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah.

Ketentuan dalam Pasal 8 di atas telah memperluas ruang lingkup pengawasan secara represif, karena yang diawasi tidak hanya Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah tetapi juga mencakup Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi oleh Pemerintah dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Daerah Kabupaten/Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota atau Gubernur sesuai kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah.

Pengawasan fungsional dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit sesuai dengan

peraturan perundang-undangan. Dalam rangka melakukan pengawasan fungsional atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Koordinasi pengawasan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan.

Pengawasan secara fungsional yang dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen dilaporkan kepada Presiden. Pengawasan yang dilimpahkan kepada Gubernur dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Pemerintah Daerah dan DPRD menindaklanjuti hasil pengawasan. Tindak lanjut hasil pengawasan Pemerintah dilaporkan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Tindak lanjut hasil pengawasan Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah dilaporkan oleh Bupati dan Walikota kepada Presiden melalui Gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

DPRD melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah. Pengawasan legislatif dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah tersebut juga

memberikan peluang kepada masyarakat secara perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung baik lisan maupun tertulis berupa permintaan keterangan, pemberian informasi, saran dan pendapat kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah, DPRD dan lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundangan.

Solusi terhadap Perda "Bermasalah"

Langkah apa yang tepat dilakukan oleh Pemerintah dalam menyelesaikan persoalan Perda yang dipandang "bermasalah", membatalkan, mencabut, meminta Daerah yang bersangkutan untuk merevisi Perdanya atau MA melakukan pengujian secara materil.

Mengingat banyaknya satuan pemerintahan daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, nampaknya pengawasan represif akan sulit dilakukan dengan sempurna. Hal ini dapat diketahui dari pembatasan waktu bagi Perda dan Keputusan Kepala Daerah untuk disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Kemudian pembatalan Perda dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Perda. Selambat-lambatnya satu (1) minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah, Perda atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.

Dapat dibayangkan berapa banyak Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang akan diperiksa oleh Pemerintah dalam setiap bulan, dan harus segera ditindaklanjuti dalam rangka

pengawasan represif. Persoalan yang mungkin muncul adalah, *pertama*, bagaimana kalau dalam waktu lima belas hari sejak Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan belum disampaikan kepada Pemerintah? Adakah konsekuensi hukum atau administrasi bagi daerah? *Kedua*, bagaimana kalau dalam waktu satu bulan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan setelah diterimanya Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah Pemerintah belum membuat keputusan apakah Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, apakah keputusan pembatalan tersebut dapat berlaku surut? *Ketiga*, siapakah yang akan membatalkan pelaksanaan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut? *Keempat*, bagaimana kalau Daerah mengetahui keputusan pembatalan tersebut setelah lewat satu minggu sejak keputusan pembatalan? Apakah daerah wajib menanggung segala akibat hukum, akibat tertundanya saat pembatalan pelaksanaan tersebut?

Beberapa persoalan di atas apabila dikaitkan dengan sejumlah Perda "bermasalah" yang sekarang dikaji oleh Departemen Dalam Negeri apakah Perda-perda tersebut masih dalam batas waktu 30 hari sejak diterima Pemerintah. Apabila batas waktu 30 hari sudah terlewati dan Pemerintah belum juga membuat keputusan, maka dapat diasumsikan Perda tersebut dapat terus diberlakukan. Apabila setelah lewat waktu 30 hari Pemerintah memutuskan membatalkan Perda tersebut, tentu Daerah punya alasan yang kuat untuk mengajukan keberatan kepada Pemerintah karena kewenangan itu sudah lewat waktu. Maka jalan lain yang mungkin bisa ditempuh

oleh Pemerintah (Pusat) atau Daerah adalah mengajukan uji material kepada Mahkamah Agung (MA).

Di dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Pasal 5 ayat (2) dan (3), ditegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengujian tersebut bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi. Kemudian diperkuat kembali dengan Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/2001 yang memberikan rekomendasi kepada MA untuk melakukan uji material terhadap semua Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tanpa melalui proses peradilan kasasi. Dengan kata lain, apabila terhadap 68 Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan waktu untuk memberikan keputusan telah lewat, maka sebaiknya Perda-perda tersebut dimajukan ke MA untuk dilakukan pengujian secara material.

Selain yang telah diatur dalam kedua ketetapan MPR tersebut, dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, MA diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang. Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah undang-undang. Jadi, meskipun tanpa rekomendasi MPR pun sesungguhnya MA sudah memiliki kewenangan untuk menguji Perda. Penegasan di dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 untuk memberikan kejelasan posisi Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang, kemudian Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001 memberikan penegasan tentang

kewenangan MA untuk melakukan pengujian secara material terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah UU sebagaimana yang sudah diatur didalam UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985.

Meskipun sudah ada pengaturan dan penegasan dalam beberapa Ketetapan MPR yang memberikan wewenang kepada MA untuk melakukan uji material terhadap Perda, tetapi UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 34 Tahun 2000 jo PP No. 20 Tahun 2001 jo Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kasus Perda "bermasalah" jika batas waktu untuk memberikan keputusan apakah Perda tersebut bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan sudah lewat, maka sebaiknya memang masalah ini diselesaikan lewat uji material ke MA.

Ke depan, memang sebaiknya Pemerintah lebih mengoptimalkan kinerjanya khususnya dalam pelaksanaan pengawasan represif. Usulan ini didasarkan pada realita yang ada bahwa kasus yang dihadapi oleh MA setiap tahunnya bukannya berkurang tetapi justru terus meningkat jumlahnya, kurang lebih ada 16.000 perkara yang masih menumpuk di MA. Kalau MA harus juga menyelesaikan kasus Perda-perda yang mungkin bermasalah secara aktif sebagaimana yang direkomendasikan oleh MPR, maka beban kerja yang ditangani MA menjadi *over load*, masalah tersebut bukannya segera dapat terselesaikan

tetapi justru bisa berlarut-larut. Jadi, pengajuan uji material ke MA baru akan ditempuh apabila Daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah, yakni sebagai upaya hukum terakhir. Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif sebaiknya juga melakukan pembinaan kepada daerah, khususnya dalam pembuatan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah secara berkelanjutan, Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan Perda atau Keputusan Kepala Daerah dapat diminimalisir sejauh mungkin.◦

Daftar Pustaka

- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat Dan daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Uil, Yogyakarta, 2001.
- Soejito, Irawan, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta, 2001.
- Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara*

Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Harian Kompas, 6 September 2001.

Harian Kompas, 10 September 2001.

Harian Kompas, 26 November 2001.

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan MPR RI No. X/MPR/2001 tentang

Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU RI No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

