

DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI?

Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

*Prosiding Simposium Nasional
Hukum Tata Negara
Bandung, 8 Juni 2015*

Editor:

Inna Junaenah
Bilal Dewansyah
Mei Susanto
Naksha Laraswati
Wicaksana Dramanda

Diterbitkan oleh:



PSKN

Pusat Studi Kebijakan Negara
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Didukung oleh:

hukum
online.com

Rancangan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dipersiapkan oleh Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2011, dan telah disepakati antara Komisi II DPR dan Kementerian Dalam Negeri sebagai wakil dari Pemerintah. Konsep perubahan UU No. 32 Tahun 2004 adalah dengan memecah undang-undang tersebut ke dalam tiga undang-undang berbeda, yakni undang-Undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan undang-undang tentang desa. Pada akhirnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disahkan sebagai pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini berurutan pembahasannya dengan UU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan disetujui tepat setelah persetujuan DPR untuk RUU Pilkada. Berbeda dengan UU Pilkada, debat mengenai substansi UU Pemda baru ini kurang begitu mengemuka di hadapan publik. Padahal tujuan utama perubahan adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang masih terdapat di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Aspek-aspek yang dianggap sebagai kelemahan UU No. 32 Tahun 2004 di antaranya adalah mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, hubungan antar pemerintah daerah dengan masyarakat sipil, dan berbagai aspek lainnya dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur.

Sebagian ahli beranggapan bahwa pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdasarkan UU ini semakin condong pada sistem otonomi materil. Selain condong pada sistem otonomi materil, status sebagai perwakilan pemerintah pusat yang pada UU sebelumnya hanya diemban oleh Gubernur, kini juga diemban oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam konteks melaksanakan urusan pemerintahan umum. Artinya, setiap satuan pemerintahan, baik pada tingkat provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota, merupakan objek dekonsentrasi. Kondisi ini mengakibatkan dipertanyakannya politik hukum otonomi daerah yang terkandung di dalam UU 23 Tahun 2014 yang seolah semakin mengarah pada sistem sentralistik. Padahal, amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 18 adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Proshiding ini berisi sebagian dari makalah dan abstrak yang dipresentasikan dalam Simposium HTN yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) FH Unpad, untuk menjawab persoalan: apakah memang telah terjadi pegeseran dari desentralisasi menjadi kembali pada pola sentralisasi (baca: Re-sentralisasi)? Sebagai sebuah wacana ilmiah, banyak perspektif kritis yang dihadirkan oleh para penulisnya, dan beberapa di antaranya membenarkan ada kecenderungan re-sentralisasi pada UU No. 23 Tahun 2014.

ISBN: 978-602-95828-2-6

**Desentralisasi Atau Re-Sentralisasi? Politik Hukum Pemerintahan Daerah
Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara, Bandung, 8 Juni 2015**

Editor :

Inna Junaenah, S.H., M.H.

Bilal Dewansyah, S.H., M.H.

Mei Susanto, S.H., M.H.

Naksha Laraswati, S.H.

Wicaksana Dramanda, S.H.

Desain Cover :

Neneng Widasari

ISBN : 978-602-95828-2-6

Penerbit :

Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

(PSKN FH Unpad)

Jl. Imam Bonjol Nomor 21 – Bandung, 40132

Telp/Fax : 022-2508514, email: pskn@fh.unpad.ac.id

Cetakan Pertama, Desember 2015

DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI?

Politik Hukum Pemerintahan Daerah
Menurut UU No. 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah

Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara

Bandung, 8 Juni 2015

Editor:

Inna Junaenah
Bilal Dewansyah
Mei Susanto
Nakshalaraswati
Wicaksana Dramanda

Pusat Studi Kebijakan Negara
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
(PSKN FH Unpad)

Bandung, 2015



PENGANTAR EDITOR	i
DAFTAR ISI	ii

Bab I Perdebatan Konstitusional Pemerintahan Daerah

Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah di Indonesia: Eksperimentasi Yang Tak Kunjung Selesai	1
<i>Otong Rosadi</i>	
Parameter Pembagian Wewenang Pemerintahan	2
<i>Jantje Tjiptabudy</i>	
Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	16
<i>William Sanjaya</i>	

Bab II Sistem Rumah Tangga Daerah

Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah	17
<i>Dian Agung Wicaksono</i>	
Model Penataan Urusan Pemerintahan Daerah Yang Berkarakter Desentralistik	18
<i>Sherlock Lekipiouw</i>	
Prospek Dan Tantangan Hubungan Pusat- Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	33
<i>Zennis Helen</i>	
Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	52
<i>Septi Nur Wijayanti</i>	
Prospek Memajukan Kesejahteraan Umum Melalui Kebijakan Desentralisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	70
<i>Nanik Prasetyoningsih</i>	

Bab III Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	89
<i>Ardiansyah</i>	
Telaah Hukum Pola Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	100
<i>Yusdiyanto</i>	

Politik Hukum Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Ditinjau Dari Kelembagaan dan Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah	101
<i>Hesti Armiwulan</i>	
Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia di Era Reformasi	102
<i>Mudiyati Rohmatunnisa</i>	
Implikasi Pengaturan Urusan Pemerintahan Konkuren Terhadap Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah	103
<i>Darmini Faza</i>	
Desain Kelembagaan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Antara Idealisasi Penguatan Daerah versus Desentralisasi	116
<i>Heriadi Affandi</i>	
Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah di Era Reformasi	118
<i>Derita Prapti Rahayu</i>	
Politik Hukum Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	119
<i>Hananto Widodo</i>	
Analisa Pengawasan Pembentukan Perda Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Perspektif Otonomi Daerah	136
<i>Fajri Nursyamsi</i>	
Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	137
<i>Tri Sulistyowati</i>	
Dinamika Politik Hukum Pengawasan Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah	155
<i>Muhtadi</i>	
Kerancuan Penerapan Kewajiban Melaksanakan Program Strategis Nasional Bagi Kepala Daerah Dalam Ketentuan Pasal 67 Huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	176
<i>Nur Rohim Yunus</i>	

Bab IV Implikasi Sektorial dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Tarik Ulur Desentralisasi dan Anomali Sistem Pembagian Urusan: Studi Atas Pengalihan Kewenangan atas Urusan Pengelolaan Pendidikan Menengah dan Implikasinya	177
<i>Bilal Dewansyah</i>	
Majelis Permusyawaratan Rakyat ke Pemerintahan Desa (Suatu Kajian Awal)	178
<i>Inna Junaenah</i>	
Aspek Hukum dan Ekonomi Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pilihan Paska Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pengusahaan Panas Bumi dalam Kawasan Hutan di Jawa Barat)	179
<i>Canggih Prabowo</i>	

Politik Hukum Ketenagakerjaan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Analisa Terhadap Kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan: Desentralisasi atau Re-Sentralisasi)	198
<i>Hollynness N. Singadimedja</i>	
Kebijakan Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara dalam Hubungan Pusat-Daerah	214
<i>Aryono Putra</i>	
Pengaturan Wewenang Dalam Pengelolaan Wilayah Laut dan Implikasinya Terhadap Undang-Undang Sektor	215
<i>Jantje Tjiptabudy dan Sherlock. H. Lekipiouw</i>	
Kewenangan Pemerintah di Bidang Agama: Tinjauan Atas Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Membuat Kebijakan Daerah Dalam "Bidang Agama"	231
<i>M. Husnu Abadi</i>	
Implikasi Sektor Dalam Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah	242
<i>Isran Noor dan Zulkarnain</i>	
Standar Penerapan HAM Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Mewujudkan HAM dalam Tataran Lokal	248
<i>Rahayu Prasetyaningsih</i>	

DINAMIKA POLITIK HUKUM PENGAWASAN PEMERINTAH TERHADAP PERATURAN DAERAH

Muhtadi²⁸⁴

Abstrak

Mendesripsikan pilihan politik hukum serta menemukan model pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah (perda) dalam bingkai negara kesatuan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah merupakan tujuan akhir yang hendak ditemukan jawabnya. Dengan menggunakan pendekatan yuridis doktrinal melalui perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan perundang-undangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan, *pertama*, politik hukum permanen pemerintah adalah melakukan kontrol terhadap peraturan daerah sebagai keniscayaan dalam rangka menjamin satu kesatuan penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan prinsip NKRI dengan tetap memberikan kebebasan kepada daerah memilih urusan sesuai kebutuhan dan kekhasan wilayah untuk diatur dalam peraturan daerah. *Kedua*, pengawasan perda dengan mekanisme *executive preview* dan *review* oleh kementerian terkait dan gubernur kepala daerah sebagai perpanjangan presiden, serta penerapan pengajuan keberatan di Mahkamah Agung (MA) merupakan pilihan hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2014) yang tidak saling bertentangan.

Kata Kunci: *control, local act, executive preview/review and judicial review.*

A. Pendahuluan

Salah satu materi muatan yang senantiasa dicantumkan dalam setiap Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah pengawasan pemerintah pusat (pemerintah) dalam berbagai bentuknya terhadap peraturan daerah (perda).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (UU Pemda Tahun 1974)²⁸⁵ dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 1999)²⁸⁶ secara garis besar hanya menyebutkan ketentuan umum materi muatan yang dapat dan tidak dapat diatur perda. Pasal 39 UU Pemda Tahun 1974 menentukan 3 (tiga) kualifikasi yang menjadi materi muatan, yaitu 1)

²⁸⁴ Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu 2001, Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2008. Dosen pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung. Email : muhtadi.1977@fh.unila.ac.id. muhtadi.hariman@gmail.com.
pkkpauufhunila@gmail.com.

²⁸⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lebaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 3037.

²⁸⁶ LNRI Tahun 1999 Nomor , TLNRI Nomor 3839.

tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau perda yang lebih tinggi; 2) tidak mengatur yang sudah diatur peraturan perundang-undangan atau perda lebih tinggi; dan 3) tidak mengatur urusan rumah tangga daerah yang lebih rendah. Implementasi pengajegan terhadap perda tersebut selanjutnya dipilih konstruksi kewajiban persetujuan terhadap rancangan perda (raperda) secara berjenjang oleh pemerintah atasan sebelum diberlakukan. Perda provinsi wajib mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri), sedangkan perda kabupaten/kota terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Gubernur.

Menyerupai pengaturan substansi UU Pemda Tahun 1974, Pasal 69 dan Pasal 70 UU Pemda Tahun 1999 yang menegaskan bahwa: (1) perda dibuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (2) materi muatan perda tidak bertentangan dengan kepentingan umum, perda lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun pembatalan perda dalam UU Pemda Tahun 1999 serupa dengan kehendak UU Pemda Tahun 1974, dibatalkan pemerintah dan daerah yang menolak pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada MA paling lambat 15 (lima belas) hari setelah keluarnya pembatalan dari pemerintah.²⁸⁷

Rambu-rambu pembentukan dan materi muatan perda, termasuk mekanisme dan bentuk pengawasannya mulai mengalami pengaturan sedemikian rigid, ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2004),²⁸⁸ sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Pemda Tahun 2014.²⁸⁹ Secara kelembagaan, baik UU Pemda Tahun 1974, UU Pemda Tahun 1999 tidak berbeda dengan UU Pemda Tahun 2004, ditetapkan kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁹⁰ Perbedaan mendasar mulai tercermin dari pengaturan prosedur atau mekanisme pembentukan perda yang tidak diatur kedua UU Pemda terdahulu. UU Pemda 2004 secara *expressis verbis* mengatur pembentukan dan bahkan asas-asas pembentukan serta asas-asas materi muatan perda sebagaimana terdapat mulai Pasal 137, dan demikian pula organ penegakan perda yang disebut dalam Pasal 149.

Standar sebagai dasar kontrol perda oleh UU Pemda 2004 ditegaskan: (1) perda dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (2) menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai identitas daerah; (3) dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (4) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.²⁹¹

Guna menjamin perda sesuai standar tersebut, perda yang telah ditetapkan dilaporkan kepada pemerintah untuk dilakukan uji kesesuaian materi muatan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi pertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka pembatalan perda dengan peraturan presiden (perpres). Namun demikian,

²⁸⁷ Lihat Pasal 114 UU Pemda 1999.

²⁸⁸ LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437.

²⁸⁹ LNRI Tahun 2008 Nomor 59, TLNRI Nomor 4844.

²⁹⁰ Lihat Pasal 38 UU Pemda 1974, Pasal 69 UU Pemda 1999 dan Pasal 136 ayat (1) UU Pemda 2004.

²⁹¹ Lihat Pasal 136 UU Pemda 2004.

perpres pembatalan perda dapat diajukan keberatan oleh daerah kepada MA untuk dibatalkan, bahwa akibat pembatalan perda tersebut maka perda dinyatakan tetap berlaku.²⁹²

Penggantian UU Pemda Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2014)²⁹³ sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang²⁹⁴ berpengaruh secara signifikan terhadap pilihan bentuk pengawasan Raperda dan Perda. Pasal 245 UU Pemda Tahun 2015 secara spesifik dan terbatas mengatur evaluasi terhadap Raperda RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak dan retribusi daerah dan tata ruang daerah yang dilakukan Menteri untuk Raperda provinsi sedangkan raperda kabupaten/kota dilakukan Gubernur sebagai aparatur dekonsentrasi. Sedangkan pengaturan pembatalan perda diatur lebih terperinci mulai Pasal 249 sampai dengan Pasal 252.

Kriteria pembatalan perda dalam Pasal 250 UU Pemda Tahun 2014 berbeda dengan persyaratan dalam UU Pemda Tahun 1974, 1999 dan 2004. Antara lain, penambahan standar nilai disamping tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, juga tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan²⁹⁵ yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat setempat. Lebih dari itu, syarat tidak bertentangan dengan kepentingan umum harus memenuhi salah satu kualifikasi yang dimaksud Pasal 250 ayat (2), yaitu: a). terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b). terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c). terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d). terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e). diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Berdasarkan UU Pemda Tahun 1974 dan UU Pemda Tahun 2004, pembatalan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Berbeda dengan UU Pemda Tahun 2004 dengan payung hukum perpres serta dapat dimintakan pembatalan perpres tersebut melalui MA, sedangkan dalam UU Pemda Tahun 2014 menegaskan eksistensi MA dengan hanya mengenal pembatalan perda melalui mekanisme administratif (*executive review*), sehingga model penolakan terhadap pembatalan yang dilakukan Menteri menggunakan keberatan administratif.²⁹⁶ Jika UU Pemda Tahun 2004 mengatur payung hukum Perpres, maka bentuk hukum yang digunakan UU Pemda Tahun 2014 dalam pembatalan Perda Provinsi dilakukan dengan keputusan menteri, dan perda kabupaten/kota dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah.

Perda dalam sistem hukum nasional merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui pertama kali secara tertulis dalam Pasal 2 Ketetapan (TAP) MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia secara *expressis verbis* tidak menyebutkan nomenklatur perda, melainkan

²⁹² Lihat Pasal 145 UU Pemda 2004.

²⁹³ LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 5587.

²⁹⁴ LNRI Tahun 2015 Nomor 24, TLNRI Nomor 5657.

²⁹⁵ Lihat Pasal 250 ayat (1) UU Pemda 2014.

²⁹⁶ Lihat Pasal 251 UU Pemda 2014.

sebatas peraturan pelaksanaan lainnya. Pengakuan serupa ditemukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,²⁹⁷ demikian pula yang ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan²⁹⁸ yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Searah dengan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), pengakuan perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan ditempatkan dalam satu paket perubahan kedua Pasal 18 UUD Tahun 1945, yaitu diakui sebagai dasar hukum bagi daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.²⁹⁹ Sedangkan untuk menjamin satu kesatuan sistem hukum dalam koridor hukum nasional, perubahan ketiga UUD 1945 menegaskan adanya pengujian peraturan oleh dua lembaga. Mahkamah Konstitusi (MK) menguji undang-undang terhadap UUD Tahun 1945,³⁰⁰ sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk perda diuji oleh MA.³⁰¹ Artinya pengujian perda yang diakui oleh UUD 1945 hanyalah produk pengujian yang dilakukan MA. Diluar itu, meskipun secara teoretis diakui adanya pengujian yang dilakukan eksekutif (*executive review*) dan legislative (*legislative review*) tetapi konstruksi UUD 1945 hanya mengakui produk MK dan MA.

Pertanyaan akademik yang dihendak ditemukan jawabnya berdasarkan alur pikir tersebut adalah apakah yang menjadi politik hukum pengawasan perda dari semula dilaksanakan hanya oleh pemerintah, bergeser dengan melibatkan peran serta Mahkamah Agung sebagai lembaga penguji atas keputusan pemerintah membatalkan perda yang berarti menegasikan wewenang MA dalam Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945?

B. Politik Hukum: Makna dan Urgensi

Politik, hukum dan kekuasaan berkaitan erat, saling berkelindan dan tidak dapat dipisah satu dengan lainnya. Politik sebagai titik awal menuju kekuasaan, dan hukum sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Tipikal produk politik baik undang-undang ataupun instrumen politik lainnya mempunyai karakter sesuai konfigurasi politik yang berkembang dan menguasai lembaga politik. Mahfud MD³⁰² mengartikan politik hukum sebagai proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Unsur-unsur politik hukum dimaksud meliputi : (1) pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan (2) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Satjipto Rahardjo³⁰³ mengartikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

²⁹⁷ LNRI Tahun 2004 Nomor 53, TLNRI Nomor 4389.

²⁹⁸ LNRI Tahun 2011 Nomor , TLNRI Nomor 5234.

²⁹⁹ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945.

³⁰⁰ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945.

³⁰¹ Lihat Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945.

³⁰² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 9.

³⁰³ Satjipto Rahardjo, *Imu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 334

Sedangkan Sunaryati Hartono sebagaimana dikutip Armen Yasir³⁰⁴ mendefinisikannya sebagai sebuah alat atau sarana atau langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

Kajian politik hukum dalam pendekatan Hukum Tata Negara mencakup: (1) hal yang substansi dari dalam bidang studi ilmu dan teknik perundang-undangan; (2) menekankan kepada proses politik dan hukum pembentukan produk-produk hukum dan berkaitan dengan badan-badan kenegaraan serta cara kerjanya menetapkan politik hukum dan aturan hukum; dan (3) mencakup penyelenggara dan tujuan negara. Iman Syaukani dan A. Ahsin Thohari³⁰⁵ menyebutkan bahwa kajian politik hukum mencakup enam hal, yaitu : (1) Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum; (2) Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi kedalam rancangan undang-undang oleh penyelenggara yang berwenang; (3) Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; (4) Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum; (5) Faktor-faktor yang mempengaruhi politik hukum; dan (6) Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi politik hukum.

Adapun tujuan politik hukum adalah: (1) sebagai alat yang dipergunakan pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; (2) sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa yang lebih besar; dan (3) Hukum nasional adalah hukum yang berlandaskan ideologi dan konstitusional negara, Pancasila dan UUD 1945.

Bagir Manan³⁰⁶ berpendapat bahwa paling tidak terdapat dua lingkup utama politik hukum, yaitu : 1) politik pembentukan hukum; dan 2) politik penegakan hukum. Politik pembentukan hukum merupakan kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum yang meliputi: (1) kebijakan (Pembentukan) peraturan perundang-undangan; (2) kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hukum, dan (3) kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya. Adapun politik penegakan hukum merupakan kebijakan yang bersangkutan dengan kebijakan di bidang peradilan, dan kebijakan di bidang pelayanan hukum.

Konstruksi politik hukum dalam pemilihan politik hukum Indonesia terdiri atas dua model, terdapat politik hukum yang tetap dan tidak berubah (permanen), dan pada sisi lain terdapat politik hukum yang dapat berubah-ubah sesuai kebutuhan dalam jangka waktu tertentu. Adapun politik hukum Indonesia yang tidak berubah adalah meliputi : (1) adanya satu kesatuan sistem hukum Indonesia; (2) sistem hukum nasional dibangun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; (3) keadilan hukum kepada warga negara; (4) pembentukan hukum yang memperhatikan kemajemukan masyarakat; (5) hukum adat diakui keberadaannya sepanjang masih berlaku; (6) Pembentukan hukum berdasarkan partisipasi masyarakat; dan (7) hukum dibuat dan ditegakkan demi kesejahteraan umum, demokratis berlandaskan hukum dan konstitusi.

³⁰⁴ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, (Bandar Lampung: Justice Publisher, 2014), hlm. 125.

³⁰⁵ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm. 32.

³⁰⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 180-181.

Praktik ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 asli dibawah rezim Soeharto pada akhirnya mengantarkan pada upaya-upaya perubahan konstitusi yang didasarkan salah satunya pada rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah.³⁰⁷

C. Politik hukum pengawasan perda

Pengawasan dalam konstruksi manajemen merupakan salah satu unsur yang dilakukan untuk pencapaian tujuan organisasi. Pengawasan merupakan salah satu fungsi pokok manajemen untuk menjaga dan mengendalikan agar tugas-tugas yang harus dilaksanakan dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan rencana dan aturan yang berlaku.³⁰⁸ Rumusan pengawasan dalam berbagai literatur manajemen dan administrasi secara umum memiliki kesamaan dalam menempatkan fungsi pengawasan pada urutan terakhir di antara sesuai fungsi administrasi atau manajemen.³⁰⁹

Secara gramatikal pengawasan berakar kata dari "awas" yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti: (1) dapat melihat baik-baik; (2) tajam tiliknya; (3) memperhatikan dengan baik; waspada; (4) hati-hati; ingat.³¹⁰ Sedangkan pengawasan berarti: (1) penilikan dan penjagaan; (2) *Adm* penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan; ~ **melekat** pengawasan yg langsung dilakukan oleh pejabat terhadap bawahannya atas setiap tugas yang menjadi tanggung jawab bawahannya itu; ~ **preventif** *Adm* pengawasan thd peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu yg baru akan berlaku sesudah ada pengarahan pejabat yg berwenang; ~ **represif** *Adm* penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah oleh pejabat yg berwenang; ~ **umum** pengawasan yg dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah.³¹¹

Fungsi pengawasan secara hukum berbeda secara diametral dari fungsi pengaturan. Namun demikian, dalam praktik keduanya mempunyai banyak kesamaan.³¹² Pengawasan secara normatif dalam Penjelasan Umum UU Pemda Tahun 1974 angka 6 huruf a disebutkan bahwa "dalam segi 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 Pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna."

Nomenklatur pengawasan dalam ranah teori perundang-undangan berarti pengujian terhadap validitas, baik substansi (material) ataupun proses (prosedur). Pengujian peraturan

³⁰⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2005), hlm. 6-8.

³⁰⁸ Lihat dasar menimbang huruf a Keputusan Ketua MA RI Nomor KMA/080/SK/VIII/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Lembaga Peradilan.

³⁰⁹ H. Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Erlangga, 1995, hlm. 6.

³¹⁰ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 2002, hlm. 79.

³¹¹ *Ibid*, lihat juga <http://kbbi.web.id/awas>, akses terakhir pada 30 Mei 2015

³¹² Sabastain Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (penerjemah : Noor Cholis), Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012, hlm. 366.

perundang-undangan yang dikenal dalam teori dan praktik penyelenggaraan kenegaraan paling tidak mencakup *legislative review (political review)*, *executive review (administrative review)*, dan *judicial review*. Disamping ketiga model tersebut terdapat *judicial preview*, dan *executive preview*. Tiga prosedur pertama dilakukan setelah pengundangan yang berarti pada saat norma tersebut dinyatakan berlaku, sedangkan dua sisanya dilakukan setelah dilakukan persetujuan bersama para pembuatnya tetapi dilakukan sebelum norma tersebut diberlakukan.

Penggunaan istilah pengujian perda dalam praktik peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah digunakan dengan istilah yang tidak ajeg. Satu sisi memakai pengawasan preventif untuk perda yang mengatur hal tertentu, yaitu sebelum berlaku wajib mendapatkan pengesahan dari pejabat berwenang, yang dalam hal ini adalah pengesahan gubernur terhadap raperda kabupaten/kota.³¹³ Artinya, yang diuji adalah raperda bukan perda. Tetapi pada saat menjadi perda menggunakan nomenklatur pengawasan represif.³¹⁴

Pilihan penggunaan dua model pengawasan terhadap perda tersebut dapat ditemukan dalam Penjelasan Umum UU Pemda Tahun 1974, yang salah satu poin penting adalah bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya sebagaimana terdapat dalam UU Pemda Tahun 1948 bertentangan dengan jiwa dan semangat negara kesatuan, yang karenanya diperlukan pengawasan termasuk terhadap perda.

Dasar pemikiran pembentukan UU Pemda Tahun 1974 yang memiliki keterkaitan erat dengan pilihan model pengawasan terhadap perda sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Umum angka 6 huruf c dan d, yaitu :

c. Pengawasan Preventif,

- (1) Pengawasan Preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu:
 - (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I;
 - (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Pada pokoknya Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah yang:
 - (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;

³¹³ Lihat Pasal 68 UU Pemda Tahun 1974.

³¹⁴ Lihat Pasal 70 UU Pemda Tahun 1974.

- (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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menetapkan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, mengatur gaji pegawai dan lain-lain;
- (e) Pengawasan Represif.
 - (1) Pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.
 - (2) Pengawasan represif berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Pilihan pelekatan pengawasan prepentip dan repressif terhadap perda dalam UU Pemda Tahun 1974 merupakan solusi mengakiri keterlepasan daerah dalam memaknai wujud otonomi riil dan seluas-luasnya sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 1965).³¹⁵ Namun demikian, UU Pemda Tahun 1965 sejatinya mengatur dua model pengawasan terhadap perda, preventif dan represif. Yaitu sebelum menjadi perda (raperda) dengan kewajiban mendapatkan pengesahan pejabat pemerintah atasan terlebih dahulu dan pada saat menjadi perda. Penjelasan Umum angka V UU Pemda Tahun 1965 menyebutkan pilihan pengawasan preventif dan represif adalah bahwa :

"...Perubahan-perubahan yang telah diadakan dalam struktur pemerintahan Daerah dan yang dimasukkan dalam sistematika Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang baru ini, ialah ditujukan untuk menjamin dapat diselenggarakannya satu Pimpinan Nasional dari pusat sampai di daerah-daerah yang terbawah serta keutuhan kesatuan Republik Indonesia dalam rangka Undang-Undang Dasar Proklamasi 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara dimaksud dalam Manipol-USDEK.

.... Untuk mencapai maksud dan tujuan itu, maka layak dan pada tempatnya, apabila Pemerintah Pusat mengadakan pengawasan atas daerah-daerah. Seharusnya masalah pengawasan itu, ditinjau dari segi ketatanegaraan dalam rangka negara kesatuan, merupakan segi hubungan suplementer saja, sebab makin baik jalannya pemerintahan daerah, makin sederhana stelsel pengawasan yang diperlukan dan sebaliknya.

Terutama untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah serta untuk menghindarkan terjadinya atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan akan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) kecerobohan atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan masyarakat daerah dan negara, maka disamping mengadakan pengawasan secara umum atas daerah-daerah, perlu

³¹⁵ LNRI Tahun 1965 Nomor 83, TLNRI Nomor 2778.

diselenggarakan pengawasan preventif dalam wujud mengesahkan peraturan daerah atau keputusan daerah, serta pengawasan represif terhadap tindakan-tindakan yang diselenggarakan oleh daerah atau terhadap keputusan daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum, juga bilamana keputusan daerah itu secara formil tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari penguasa yang berwenang mengesahkannya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dibawah UU Pemda Tahun 1974 menghendaki terjadinya sentralisasi kekuasaan sebagaimana dilakukan UU Pemda Tahun 1965, sehingga dalam pembentukan perda, daerah tidak mempunyai kebebasan menyelenggarakan otonomi nyata dan bertanggungjawab sebagaimana dimaksud norma untuk melaksanakan wewenang yang dimiliki daerah tersebut, melainkan keberadaan perda sebagai dasar hukum operasional di daerah wajib dikoreksi untuk mendapatkan persetujuan (pengesahan) dari pemerintah atasan. Artinya, Pasal 70 UU Pemda Tahun 1974 memberikan batasan sedemikian luas kriteria pembatalan perda, termasuk organ yang melaksanakan pembatalannya, pemerintah atasan di daerah atau Menteri Dalam Negeri jika Gubernur enggan menjalankan pembatalan dimaksud. Pasal 70 UU Pemda 1974 menyatakan :

- (1) Peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atasnya ditanggguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.
- (2) Apabila gubernur kepala daerah tidak menjalankan haknya untuk menanggguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah Tingkat II dan atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penanggguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Pembatalan peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.
- (4) Keputusan penanggguhan atau pembatalan yang dimaksud dalam ayat- ayat (1) dan (2) pasal ini, disertai alasan-alasannya diberitahukan kepada kepala daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu 2 (dua) minggu sesudah tanggal keputusan itu.
- (5) Lamanya penanggguhan yang dinyatakan dalam Keputusan yang dimaksud dalam ayat (4) pasal ini, tidak boleh melebihi 6 (enam) bulan dan sejak saat penanggguhannya, peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah yang bersangkutan kehilangan kekuatan berlakunya.
- (6) Jika dalam jangka waktu 6 (enam) bulan setelah penanggguhan itu tidak disusul dengan keputusan pembatalannya, maka peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah itu memperoleh kembali kekuatan berlakunya.
- (7) Keputusan mengenai pembatalan yang dimaksud dalam ayat-ayat (4) dan (6) pasal ini, diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan atau Lembaran Daerah yang bersangkutan.

Keberadaan dua model pengawasan terhadap perda yang dianut dalam UU Pemda Tahun 1974 secara positif harus dimaknai sebagai tindakan pencegahan agar tidak terjadi disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk menjaga keselarasan antara perda provinsi yang ditempatkan sebagai pemerintahan daerah tingkat atasan dibandingkan dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Namun demikian, secara negatif pengawasan yang sedemikian ketat terhadap pembentukan perda oleh pemerintah sekaligus menunjukkan sisi negatif, pusat tidak percaya kepada daerah untuk mengelola uangnya, dan bahkan urusan pemerintahan daerah. Akibatnya, daerah mengalami kemandulan kreatifitas dan lebih berorientasi pada persetujuan pemerintah atasan yang menandakan adanya kepatuhan bawahan.

UU Pemda Tahun 1999 lahir pada awal reformasi yang hampir di setiap sektor kehidupan berbangsa dan bernegara menghendaki kebebasan, keterbukaan dan bahkan cenderung lepas kendali dari pemerintah. Sehingga kemudian yang terjadi euphoria reformasi yang pada wilayah tertentu nyaris mengantarkan kepada perubahan bentuk negara kesatuan, menjadi federal, dan bahkan lebih ekstrem memisahkan diri sebagai negara berdaulat.

Perubahan arah pendulum penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik ke arah desentralisasi dikuatkan dengan argumentasi politik yang ditegaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan pentingnya perubahan UUD Tahun 1945 dengan menyebutkan bahwa konstitusi tersebut belum cukup memuat pelaksanaan otonomi daerah, sehingga semangat penyelenggara semata tidak akan cukup mensejahterakan masyarakat daerah.

Pengawasan perda sebagai salah satu materi muatan UU Pemda Tahun 1999 dikonstruksikan hanya dilakukan melalui mekanisme *eksekutive review* atau dengan cara represif sebagaimana termaktub dalam Pasal 113 dan Pasal 114.

Pasal 113 menyatakan bahwa dalam rangka pengawasan, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Sedangkan Pasal 114 menyebutkan :

- (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 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.

Pilihan hanya mengenal pengawasan represif terhadap perda terdapat dalam Penjelasan Umum angka 10 UU Pemda Tahun 1999, bahwa yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah

otonom, sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Pengawasan represif dalam UU Pemda Tahun 1999 menurut Bagir Manan dilakukan melalui pembatalan (*vernietiging*) atau penundaan (*schorsing*).³¹⁶ Pilihan tersebut pada prinsipnya merupakan kontra dengan model pengawasan yang ketat dalam UU Pemda Tahun 1974, tetapi pada satu sisi memberikan keleluasaan pemerintah daerah berkreasi melaksanakan pembangunan daerah (termasuk pembentukan perda) serta keleluasaan DPRD mengawasi pemerintah daerah. Pada sisi lain, bagi DPRD meskipun sama berada di daerah sebagai pelaksana otonomi daerah, tetapi konstruksi DPRD menjelma sebagai *legislative* daerah yang terkadang "lebih galak" dari pemerintah dalam mengawasi *partner*-nya, *executive* daerah. Sedangkan pemerintah daerah (kepala daerah) cenderung melepaskan diri dari kontrol pemerintah. Di lain pihak, penghapusan kewenangan pemerintah dalam mengawasi perda secara preventif justru menjadikan daerah sedemikian kreatif dalam membentuk perda guna menggali potensi sumber pendapatan daerah (PAD). Pada masa ini, tercatat 13.520 perda lahir³¹⁷ dan akibatnya pelanggaran terhadap rambu-rambu agar perda tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau kepentingan umum dan bahkan membebani masyarakat (termasuk dunia usaha) justru mulai bermunculan serupa cendawan di musim hujan, sehingga pengawasan represif yang dilakukan pemerintah menjadi jalan akhir yang panjang dan melelahkan dalam pembatalan perda.

Akibat pilihan hukum Pasal 113 UU Pemda Tahun 1999, daerah yang membuat perda dibebani kewajiban untuk menyampaikan perda tersebut kepada pemerintah, maka proses evaluasi terhadap perda tersebut dapat membebani pemerintah, sehingga kemudian menjadi mafhum dengan tidak adanya limitasi waktu evaluasi yang dilakukan pemerintah, tetapi Pasal 114 sebatas membebani pemerintah daerah untuk melakukan pembatalan, atau memilih melakukan keberatan terhadap keputusan pembatalan tersebut melalui MA. Organ pelaksana pembatalan perda itu sendiri, UU Pemda Tahun 1999 tidak menunjuk secara langsung siapa yang dimaksud, tetapi sebatas menyebut Pemerintah. Demikian pula jenis perda yang dibatalkan tersebut tidak dibatasi materi muatan yang diaturnya, melainkan sepanjang peraturan tersebut berupa perda, maka pemerintah dapat membatalkannya. Akan tetapi, jika ditelusuri peraturan pelaksana UU Pemda Tahun 1999, khususnya terkait dengan organ pelaksana pembatalan perda sebagaimana dimaksud Pasal 114, maka untuk pembatalan perda pajak daerah dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah³¹⁸ dan demikian pula pembatalan perda retribusi daerah dilakukan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud Pasal 17 PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi daerah,³¹⁹ dan keduanya dilakukan atas pertimbangan Menteri Keuangan. Sedangkan terkait dengan perda yang mengatur materi

³¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* Yogyakarta: PSH FH UII, 2001, hlm. 154, lihat juga Bagir Manan *Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Sinar Harapan, 1994, hlm. 182.

³¹⁷ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah* Yogyakarta : FH UII Press, 2010, hlm. 10-11.

³¹⁸ LNRI Tahun 2001 Nomor 118, TLNRI Nomor 413.

³¹⁹ LNRI Tahun 2001 Nomor 119, TLNRI Nomor 414.

lainnya PP Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah³²⁰ dilakukan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah dengan mendapatkan masukan dari lembaga terkait terhadap perda provinsi. Sedangkan pembatalan terhadap perda kabupaten/kota kewenangan pembatalan tetap ada pada Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah tetapi dapat didelegasikan kepada gubernur sebagai aparat dekonsentrasi di daerah.³²¹

Berbeda dengan konstruksi Pasal 114 UU Pemda Tahun 1999 yang memberikan wewenang MA menguji keberatan pembatalan perda oleh pemerintah, maka PP No. 20 Tahun 2001 menegaskan kehadiran MA, tetapi membatasi pada mekanisme keberatan administratif. Pemerintah provinsi mengajukan keberatan atas pembatalan perda kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, sedangkan pemerintah kabupaten/kota mengajukan keberatan kepada gubernur sesuai dengan kewenangan yang diberikan pemerintah dalam pembatalan perda.³²² Artinya, secara normatif telah terjadi inkonsistensi pengaturan dalam pengajuan keberatan terhadap pembatalan perda yang dilakukan pemerintah (menteri dalam negeri dan otonomi daerah) atau gubernur.

Centang perenang hubungan pusat dan daerah termasuk dalam memaknai pengawasan represif terhadap perda, pada gilirannya menghendaki perubahan mendasar aturan pengawasan tersebut melalui penggantian UU Pemda Tahun 1999 menjadi UU Pemda Tahun 2004.

UU Pemda Tahun 2004 mengembalikan model pengawasan perda ke dalam dua bentuk sebagaimana dianut UU Pemda Tahun 1974 dan UU Pemda Tahun 1965 yaitu preventif dan represif dengan tetap memberikan porsi MA menerima keberatan atas pembatalan perda.

Pengawasan preventif dilakukan secara terbatas pada raperda yang materi muatannya mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau perubahannya, raperda pajak daerah,³²³ retribusi daerah³²⁴ dan rencana tata ruang dan wilayah. Pengawasan preventif dilaksanakan secara berjenjang menyerupai pengaturan UU Pemda Tahun 1974, raperda provinsi dievaluasi oleh menteri sedangkan raperda kabupaten/kota dikoreksi gubernur.³²⁵ Pengawasan preventif terhadap empat jenis raperda tersebut kemudian dijabarkan dalam PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,³²⁶ yang kemudian lebih dijabarkan kembali Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

³²⁰ LNRI Tahun 2001 Nomor 41, TLNRI Nomor 4090.

³²¹ Lihat Pasal 10 PP Nomor 20 Tahun 2001.

³²² Lihat Pasal 10 ayat (3) dan (4) PP Nomor 20 Tahun 2001.

³²³ Pengaturan tersebut masih menginduk pada PP Nomor 65 Tahun 2001. Namun demikian, sumber atribusi kewenangan pemerintah melakukan pengawasan terhadap raperda pajak daerah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (LNRI Tahun 1997 Nomor 41, TLNRI Nomor 3645) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (LNRI Tahun 2007 Nomor 246, TLNRI Nomor 4048).

³²⁴ Pengaturan tersebut masih menginduk pada PP Nomor 66 Tahun 2001. *Ibid.*

³²⁵ Lihat Pasal 185 dan Pasal 186 UU Pemda 2004.

³²⁶ LNRI Tahun 2005 Nomor 165, TLNRI Nomor 4593.

Adapun pengawasan repressif ditegaskan dalam Pasal 145 UU Pemda Tahun 2004 dan dilakukan pembatalan apabila perda nyata-nyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam UU Pemda Tahun 2004 yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.³²⁷ Adapun pelaksanaan pembatalan terhadap perda dilakukan dengan peraturan presiden atas usul menteri.³²⁸

Pilihan dua model pengawasan, preventif dan represif dalam sudut pandang politik hukum pengawasan perda ditegaskan oleh pembuat UU Pemda Tahun 2004 dalam Penjelasan Umum Angka 7, bahwa :

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Terkait dengan pilihan pengawasan terhadap perda sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan Umum UU Pemda Tahun 2004 tersebut diatas, Penjelasan Umum PP 79 Tahun 2005 mengkonfirmasi sebagai berikut :

Pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan manajemen pemerintahan melalui fungsi-fungsi organik manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Pemerintahan daerah pada hakikatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur

³²⁷ Lihat Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU Pemda 2004.

³²⁸ Lihat Pasal 37 PP Nomor 79 Tahun 2005.

penyelenggara pemerintahan daerah berkedudukan setara dan bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, meliputi koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan, pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan, pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, pendidikan dan pelatihan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah, anggota dewan, Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa, dan masyarakat.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah, Gubernur dan Bupati/Walikota adalah proses kegiatan yang dituiukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan ini dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan bidang kewenangannya masing-masing.

Pasal 1 angka 5 Permendagri Nomor 3 Tahun 2007 menggunakan istilah klarifikasi untuk pengawasan represif, yaitu pengkajian dan penilaian terhadap perda dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan pengawasan preventif dalam Pasal 1 angka 6 Permendagri dipilih istilah evaluasi, yaitu pengkajian dan penilaian terhadap raperda dan rancangan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan pengawasan kedua jenis pengawasan terhadap perda kemudian diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah yang mengatur mengenai Peraturan dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dengan demikian, nyata terdeskripsikan bahwa pilihan pengawasan preventif dan represif merupakan sarana pengendalian "keliaran" daerah yang nyaris tidak memposisikan diri sebagai organ pemerintahan lebih rendah sebagai akibat politis dari *euphoria* pelaksanaan UU Pemda Tahun 1999.

Pilihan pengawasan preventif dan represif terhadap perda yang dianut dalam UU Pemda Tahun 2004 tidak berubah pengaturannya dalam UU Pemda Tahun 2014, tetapi kriteria pembatalan perda menjadi lebih luas, yaitu selain perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kepentingan umum ditambah larangan bertentangan dengan kesusilaan. Kesusilaan dalam Penjelasan Pasal 250 ayat (1) diartikan sebagai norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur. Makna kepentingan umum dipertegas dan lebih spesifik dibandingkan dengan pengaturan serupa dalam UU Pemda Tahun 2004. Pasal 250 ayat (2) UU Pemda Tahun 2014 menyebutkan maksud bertentangan dengan kepentingan umum adalah meliputi :

- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pemaknaan serupa terhadap bertentangan dengan kepentingan umum terdapat dalam pasal 1 angka 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.

Berkaitan dengan evaluasi raperda, Pasal 245 UU Pemda Tahun 2014 mengalami perluasan jenis raperda yang wajib mendapatkan persetujuan menteri atau gubernur adalah raperda yang terkait dengan rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD), raperda rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Pasal 245 sebagai berikut :

- (1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- (2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang Tata Ruang Daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
- (3) Rancangan perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
- (4) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berkonsultasi dengan menteri dan selanjutnya menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Tata Ruang Daerah berkonsultasi dengan menteri dan selanjutnya menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
- (5) Hasil evaluasi rancangan perda provinsi dan rancangan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Pasal 1 angka 20 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menyebutkan evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda dan rancangan perkada untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pelaksanaan pengawasan preventif terhadap delapan (8) jenis raperda selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 85 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014. Prosedur tersebut secara sederhana mencakup kewajiban gubernur menyampaikan raperda kepada menteri, menteri kemudian membuat tim yang terdiri dari pihak terkait dengan materi muatan raperda, hasil kerja tim merupakan bahan pembuatan keputusan menteri dalam negeri yang akan disampaikan kepada gubernur, apabila gubernur tidak menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut, menteri akan menerbitkan keputusan pembatalan raperda dimaksud.

Evaluasi terhadap raperda kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur sebagai aparat dekonsentrasi yang berwenang melakukan pengawasan preventif perda. Raperda terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah serta rencana tata ruang daerah kabupaten/kota, gubernur dalam melakukan evaluasi berkoordinasi dengan menteri terkait. Dalam pelaksanaan evaluasi, gubernur membentuk tim yang beranggotakan dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sesuai objek raperda. Hasil evaluasi tim merupakan bahan pembuatan keputusan gubernur yang harus dilakukan pemerintah kabupaten/kota, apabila hasil evaluasi tidak dilaksanakan kabupaten/kota, gubernur akan menerbitkan peraturan gubernur tentang pembatalan raperda.

Terhadap hasil evaluasi kementerian, gubernur diberikan kesempatan melakukan klarifikasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 86 dan Pasal 87 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014,

Pasal 86

- (1) Gubernur menyampaikan perda tentang pajak daerah, perda tentang retribusi daerah, perda tata ruang daerah, perda tentang APBD, perda tentang perubahan APBD dan perda tentang pertanggungjawaban APBD paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan kepada Menteri Dalam Negeri.
- (2) Klarifikasi terhadap Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh tim evaluasi.
- (3) Hasil klarifikasi Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2), apabila tidak sesuai dengan hasil evaluasi maka Perda dimaksud dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 87

- (1) Pembatalan perda tentang pajak daerah, perda tentang retribusi daerah, perda tata ruang daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3) paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya pembatalan harus dihentikan pelaksanaannya.
- (2) Pembatalan Perda tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3) sekaligus dinyatakan berlaku pagu APBD tahun anggaran sebelumnya/APBD tahun anggaran berjalan.

Terkait dengan model pengawasan repressif, Pasal 251 UU Pemda 2014 memberikan kewenangan pembatalan kepada menteri untuk perda provinsi, sedangkan perda

kabupaten/kota dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Terhadap keputusan pembatalan tersebut, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden sedangkan bupati/walikota mengajukan keberatan terhadap perda yang dibatalkan gubernur kepada menteri. Pasal 251 UU Pemda 2014 menyebutkan bahwa :

- (1) Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
- (4) Pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan menteri dan pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda dimaksud.
- (6) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan perkara dan selanjutnya kepala daerah mencabut perkara dimaksud.
- (7) Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda atau peraturan gubernur diterima.
- (8) Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kabupaten/kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda kabupaten/kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Prosedur pembatalan perda secara represif sebagaimana dimaksud Pasal 251 UU Pemda Tahun 2014 tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 88 sampai dengan Pasal 98 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 dengan menggunakan istilah klarifikasi terhadap perda. Klarifikasi menurut Pasal 1 angka 19 adalah pengkajian dan penilaian terhadap Perda,

Perkada dan Peraturan DPRD untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Gubernur menyampaikan perda provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal,³²⁹ dan bupati/walikota menyampaikan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.³³⁰ Selanjutnya Sekretaris Jenderal atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Kementerian Dalam Negeri dan kementerian terkait sesuai kebutuhan dan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.³³¹ Tim melakukan klarifikasi dengan hasil akhir yaitu: (1) hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi; dan (2) hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Apabila hasilnya dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan dasar pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri melalui peraturan menteri dalam negeri.³³² Selanjutnya Sekretaris Jenderal atas nama Menteri Dalam Negeri menerbitkan surat kepada kepala daerah yang berisi pernyataan perda telah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan apabila ternyata perda dimaksud sebaliknya, Menteri Dalam Negeri menerbitkan surat hasil klarifikasi kepada kepala daerah yang berisi rekomendasi agar pemerintah daerah melakukan penyempurnaan perda dan/atau melakukan pencabutan perda. Apabila pemerintah daerah tidak melaksanakan hasil klarifikasi Menteri Dalam Negeri mengusulkan kepada Presiden untuk pembatalan.³³³

Klarifikasi perda kabupaten/kota dilakukan gubernur dengan membentuk tim yang terdiri dari SKPD sesuai kebutuhan dengan keputusan. Tim akan memberikan dua hasil yang serupa dengan tim klarifikasi menteri. Apabila hasil klarifikasi menyatakan perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan, gubernur menjadikan hasil tersebut untuk mengajukan pembatalan kepada menteri. Dalam hal telah sesuai, Sekretaris Daerah menerbitkan peberitahuan kepada kabupaten/kota perihal tersebut, sedangkan jika sebaliknya gubernur memberitahukan agar kabupaten/kota memperbaiki atau mencabutnya. Apabila daerah tidak melakukan rekomendasi gubernur, gubernur dapat mengusulkan pembatalan perda kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.³³⁴

Pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, dan apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.³³⁵

³²⁹ Pasal 88 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³⁰ Pasal 88 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³¹ Pasal 89 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³² Pasal 90 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³³ Pasal 91 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³⁴ Pasal 92-Pasal 96 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

³³⁵ Pasal 98 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

Pilihan hukum pengawasan preventif dan represif dalam UU Pemda Tahun 2014 dapat dilacak pada gagasan dasar mengingat UU Pemda Tahun 2014 huruf c bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Salah satu paragraf dalam Penjelasan Umum angka 1 UU Pemda Tahun 2014 menyebutkan bahwa :

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan, sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum.

Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Secara khusus terkait dengan pilihan pengawasan preventif dan represif perda, Penjelasan Umum angka 8 menyebutkan sebagai berikut :

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu, perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan perda.

Daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logis kewenangan untuk membatalkan perda ada ditangan Presiden. Dapat dikatakan bahwa

adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan perda provinsi kepada menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas otonomi daerah. Sedangkan untuk pembatalan perda kabupaten/kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan perda, maka pemerintah daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan perda provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan perda kabupaten/kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Secara normatif, pengawasan represif terhadap perda yang diatur dalam UU Pemda Tahun 2014 seakan menegaskan wewenang MA melakukan *judicial review* terhadap perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945. Namun demikian, pengaturan norma dalam Pasal 251 UU Pemda Tahun 2014 dan Pasal 98 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 sama sekali bukan perda sebagai objek pengujian MA melainkan peraturan presiden yang membatalkan perda sebagai objek pengujian dimaksud.³³⁶ Artinya, dengan menggunakan kaidah normatif dalam Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945 serta pemberian wewenang secara atributif dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.³³⁷ Pasal 20 ayat (2) huruf b secara spesifik memberikan kewenangan MA menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan huruf c mengatribusikan jenis kewenangan lain yang dapat diberikan oleh undang-undang tertentu terhadap MA, meskipun itu tidak merupakan undang-undang dalam bidang kekuasaan kehakiman, termasuk dalam pengertian tersebut adalah pengatribusian melakukan pengujian keberatan yang diajukan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota) terhadap peraturan presiden yang membatalkan perda. Prosedur pengujian tersebut kemudian oleh MA diterbitkan Peraturan MA tentang Hak Uji Materiil dengan Peraturan MA Nomor 1 Tahun 2004.

Dengan demikian, pilihan pemberian pengawasan melalui tindakan preventif dan represif merupakan cara menjaga keutuhan daerah dalam bingkai negara kesatuan, sedangkan pelaksanaan wewenang MA melakukan penilaian terhadap perda (dengan menerima keberatan) adalah cara kekuasaan yudisial menjaga keajegan satu kesatuan sistem hukum nasional berdasarkan konstitusi. Sehingga diantara kedua model pengawasan, baik dilakukan secara administratif (*executive preview* dan *executive review*) oleh pemerintah ataupun *judicial review* oleh MA tidak dapat saling dipertentangkan secara diametral, keduanya sejalan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diatribusikan undang-undang.

³³⁶ Renny R. Pasaribu, dkk, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Jakarta : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009, hlm. 45.

³³⁷ LNRI Tahun 2009 Nomor 157, TLNRI Nomor 5076.

D. Penutup

Uraian-uraian sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu pada akhirnya dapat disimpulkan :

1. Politik hukum permanen pemerintah adalah melakukan kontrol terhadap peraturan daerah sebagai keniscayaan dalam rangka menjamin satu kesatuan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip NKRI dengan tetap memberikan kebebasan kepada daerah memilih urusan sesuai kebutuhan dan kekhasan wilayah untuk diatur dalam peraturan daerah.
2. Pengawasan perda dengan mekanisme *executive preview* dan *review* oleh kementerian terkait dan gubernur kepala daerah sebagai perpanjangan presiden, serta penerapan pengajuan keberatan di MA merupakan pilihan hukum UU Pemda Tahun 2014 yang tidak saling bertentangan.