

DR. HJ. JUM ANGGRIANI, S.H.,M.H

**PELAKSANAAN PENGAWASAN
PEMERINTAH PUSAT TERHADAP
PERATURAN DAERAH**



UTAMA

Dr. Hj. Jum Anggriani, S.H.,M.H

PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT
TERHADAP PERATURAN DAERAH

Utama

UTAMA
ISBN 978-979-9229-09-0

DR. JUM ANGGRIANI S.H., M.H

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH
PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH**

**UTAMA
JAKARTA
2011**

DR. JUM ANGGRIANI S.H., M.H

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMERINTAH
PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH**

Jum Anggriani

**Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap
Peraturan Daerah**

Penerbit Universitas Tama Jagakarsa

Jakarta 2011

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KTD)

ISBN 978-979-9229-09-0

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan syukur kehadiran Allah yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul

Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah.

Penulis menyadari bahwa penulisan buku ini masih jauh dari kesempurnaan, karenanya Penulis mengharapkan sumbang saran, masukan dan juga kritikan yang membangun, sehingga dapat menyempurnakan penulisan buku ini.

Akhir kata Penulis berharap semoga karya tulis yang masih jauh dari kesempurnaan ini dapat berguna dan bermanfaat, baik bagi penulis sendiri maupun pihak yang memerlukannya.

Jakarta, Mei 2011

Jum Anggriani

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR

BAB I. Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah.....1
- B. Kerangka Pemikiran7

BAB II. Hubungan Antara Pusat dan Daerah serta Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

- A. Negara Kesatuan22
- B. Hubungan Antara Pusat dan Daerah.....26
- C. Perda Landasan Pemerintahan Daerah..... 44
- D. Pengawasan Pemerintahan Daerah59

BAB III. Pengawasan Pusat Terhadap Perda Sebelum dan Setelah UUNo.5 Tahun 1974

- A. Pengawasan Perda Menurut UU No.1 Tahun 1945.....69
- B. Pengawasan Perda Menurut UU No.22 Tahun 1948.....71
- C. Pengawasan Perda Menurut UU No.1 Tahun 1957.....77
- D. Pengawasan Perda menurut Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959.....83
- E. Pengawasan Perda Menurut UU No.18 Tahun 1965.....86
- F. Pengawasan Perda Menurut UU No.5 Tahun 1974.....92

BAB IV. Pengawasan Perda Oleh Pusat Menurut UU No.22 Tahun 1999

- A. Penyelenggaraan Negara Kesatuan99
- B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....102
- C. Kewenangan Daerah.....105
- D. Peraturan Daerah107

E. Pengawasan Menurut UU N0.22/1999.....	114
F. Pengawasan Menurut PP No.20/2001 Dan Kepmendagri No.41/2001.....	120
G. Konsekuensi Hukum Dari Pengawasan Pusat Terhadap Perda Menurut	125
BAB V. Pengawasan Perda Oleh Pusat Menurut UU No.32 Tahun 2004.	
A. Perda Landasan Pemerintahan Daerah.....	130
B. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah.....	134
C. Pengawasan Pusat Terhadap Perda.....	136
D. Pengawasan Preventif.....	145
E. Pengawasan Represif.....	147
F. Pengawasan Umum.....	148
G. Pengawasan Intern.....	149
H. Pengawasan Ekstern.....	150
Daftar Pustaka.....	151

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bentuk pemerintahan di Indonesia adalah Republik yang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk menjalankan Pemerintahan di Daerah dibentuklah daerah otonom yang bertugas sebagai penyelenggara Pemerintahan di Daerah. Diharapkan dengan dukungan Pemerintahan tingkat Daerah, tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud.

Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dapat dilaksanakan melalui asas-asas Pemerintahan Daerah yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Ketiga asas ini diharapkan dapat memayungi segala tindak tanduk Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya untuk mensejahterakan rakyat di daerahnya pada khususnya dan rakyat Indonesia pada umumnya.

Daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya secara luas, tetapi tetap dalam naungan negara kesatuan Republik Indonesia, sehingga dalam menjalankan tugasnya untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah tetap mengingat dan menghormati negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu fungsi pengawasan Pemerintah Pusat diperlukan, agar kesatuan Indonesia tetap utuh.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dikemukakan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian pasal ini diamandemen oleh MPR pada tanggal 18 Agustus 2000. Amandemen kedua UUD 1945 ini dimulai

dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945, pada perubahan ini pembagian daerah di Indonesia lebih diperjelas. Pada Pasal 18 ayat (1) UUD 45 disebutkan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang. Adapun tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdapat di dalam ketentuan Pasal 18A, dimana dalam ayat (1) disebutkan bahwa : Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ketentuan tentang hubungan Pusat dan Daerah terdapat pula di dalam Pasal 2 undang-undang No.32 tahun 2004, adapun isi dari pasal tersebut adalah :

- (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas, terlihat bahwa daerah otonom dibagi atas Daerah provinsi, Daerah kabupaten dan Daerah kota. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Daerah kota memakai prinsip otonomi yang luas, sedangkan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Provinsi dipakai prinsip otonomi terbatas.

Untuk merealisasikan penyelenggaraan otonomi daerah, dibentuklah undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, yaitu undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Daerah. Pada kedua undang-undang ini disebutkan tentang keinginan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian besar tugas dan kewajibannya untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah kepada Daerah sendiri dengan disertai pembiayaan (desentralisasi fiskal).

Negara berharap dan optimis Daerah akan dapat membangun daerahnya dengan baik dengan mengikuti rambu-rambu kedua undang-undang ini dengan membuat peraturan pelaksana untuk menunjang kedua UU ini.

Menurut ketentuan pasal 136 (1) undang-undang No.32 tahun 2004, salah satu tugas dari DPRD adalah bersama-sama dengan Kepala Daerah membentuk peraturan daerah (PERDA). Ketentuan tentang peraturan daerah terdapat di dalam Bab VI undang-undang No.32 tahun 2004 yang mengatakan bahwa Kepala Daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan persetujuan bersama DPRD dapat menetapkan peraturan daerah. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum,¹ dan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hubungan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah menjadi penting dengan berubahnya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Bila dalam Undang-undang No.5 tahun 1974 dikemukakan adanya

¹ Menurut Sjachran Basah istilah kepentingan umum dan kriteria-kriterianya merupakan peristilahan yang bersifat elastis atau mulur mengkeret, karena dapat ditafsirkan secara bermacam-macam tergantung dari keadaan dan sudut yang menafsirkan. Perumusan kepentingan umum itu sendiri sangat sulit, karena banyaknya permasalahan yang dikandung sehingga perlu ditetapkan dengan undang-undang. Lihat Sjachran Basah, *Permasalahan Arti Kepentingan Umum*, Pro Justitia, Unpar, Juni 1983, Bandung.

dua bentuk pengawasan terhadap PERDA, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif, maka dalam undang-undang No.22 tahun 1999 hanya ditekankan pada pengawasan represif saja. Perubahan ini menimbulkan permasalahan-permasalahan baru seperti semakin banyaknya perda yang bermasalah. Untuk itu dalam Penjelasan Umum angka 7 UU No.32 tahun 2004, pengawasan dikembalikan lagi menjadi pengawasan secara preventif untuk rancangan perda-perda tertentu seperti : raperda pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD dan tata ruang. Untuk dapat berlakunya raperda ini menjadi suatu perda harus memenuhi syarat-syarat tertentu seperti harus ada evaluasi dari pemerintah.

Pengawasan menjadi penting karena menyangkut pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berhubungan langsung dengan rakyat, dalam hal ini pengawasan terhadap peraturan daerah. Dengan adanya pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah ini menjadikan Daerah lebih berhati-hati dalam mengeluarkan suatu PERDA, janganlah PERDA itu malah akan menyengsarakan rakyat karena dibuat tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah digariskan, seperti ketentuan dalam Pasal 136 (3) undang-undang No.32 tahun 2004, yang mengatakan bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah menurut undang-undang No.32 tahun 2004 terdapat di dalam penjelasan umum No.9 tentang pembinaan dan pengawasan berbeda dengan ketentuan

² Selain dari aspek-aspek yuridis yang dapat membatalkan PERDA, akan lebih baik bila indikator dari pembatalan suatu PERDA dilihat dari aspek-aspek lainnya seperti aspek sosiologis dan aspek politik.

dalam UU No.99 tahun 1999. Dalam penjelasan umum no.10 UU No.22 tahun 1999, disebutkan bahwa pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan dan memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Dalam penjelasan umum ini juga dijelaskan bahwa peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.³ Jelas di sini bahwa pengawasan yang dipakai oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam pembuatan peraturan daerah menurut undang-undang No.22 tahun 1999 adalah pengawasan represif saja tanpa pengawasan preventif. Ketentuan yang terdapat dalam undang-undang No.22 tahun 1999 ini tentu saja dimaksudkan agar kemandirian otonomi daerah dapat terwujud, karena dengan memakai satu pengawasan saja yaitu pengawasan represif diharapkan pembuatan peraturan daerah tidak lagi melewati birokrasi yang panjang dan lebih efisien.

Pengawasan represif yang dianut UU No.22 tahun 1999 ini dapat dilihat dalam pembentukan peraturan daerah (PERDA) yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar Daerah tidak melakukan tindakan yang keluar dari koridor negara kesatuan maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa peraturan daerah yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Hal ini terdapat di dalam

³ Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 68 undang-undang No.5 tahun 1974 yang mengatakan : dengan peraturan pemerintah dapat ditentukan bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

ketentuan Pasal 113 undang-undang No.22 th 1999 yang berbunyi : dalam rangka pengawasan, peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan.

Ketentuan Pasal 113 ini menjadikan problem tersendiri bagi Daerah. Peraturan daerah yang telah ditetapkan dan diberlakukan kepada masyarakat dan telah dijalankan oleh masyarakat, dapat saja dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk mengatasi masalah diatas, undang-undang No.22 th 1999 telah memberi jalan keluar atau kepastian hukumnya dengan mengeluarkan Pasal 114 ayat (4),yang mengatakan : Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah, sebagaimana yang dimaksud ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Ketentuan Pasal 114 ayat (4) ini memang telah menjawab persoalan yang ditakutkan Daerah akan sentralisasi pusat, tetapi yang menjadi permasalahan selanjutnya adalah Pemerintah Daerah harus mengetahui mekanisme pelaksanaan pengawasan represif Pemerintah Pusat terhadap pembuatan peraturan daerah itu sendiri, sehingga peraturan daerah yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa peneliti mencoba meneliti tentang pengawasan Pemerintah Pusat terhadap PERDA ini, karena akan sangat sulit bagi Daerah yang telah mengeluarkan peraturan daerah dan telah memberlakukannya kepada masyarakat daerah harus menarik atau membatalkan peraturan daerah tersebut. Daerah memerlukan suatu mekanisme pelaksanaan yang jelas sehingga ada rambu-rambu yang dapat dipakai Daerah dalam menjalankan tugasnya dalam membuat suatu PERDA. Untuk itu Daerah harus mengetahui

mekanisme pelaksanaan pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap PERDA.

Ketentuan yang memakai hanya pengawasan represif dalam UU No.22 tahun 1999 ini menimbulkan banyak kasus-kasus perda yang bermasalah, karenanya kesalahan itu dicoba diperbaiki oleh UU No.32 tahun 2004 dengan memakai pengawasan preventif dan pengawasan represif untuk mengawasi pembuatan perda di daerah.

B. Kerangka Pemikiran

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ketentuan tentang negara kesatuan ini ditempatkan dalam pasal pertama undang-undang dasar Indonesia dimaksudkan untuk menjadi landasan bagi pelaksanaan pemerintahan Indonesia agar tetap dalam kerangka negara kesatuan. Hal ini mengakibatkan bahwa dalam negara kesatuan, tidak mengenal adanya pemisahan di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tentang negara kesatuan ini lebih diperjelas dalam penjelasan UUD 1945 tentang pokok-pokok pikiran dalam pembukaan. Dijelaskan bahwa “negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Arti dari kata-kata persatuan dalam pembukaan ini adalah : bahwa negara mengatasi segala paham golongan dan perseorangan, hal ini berarti negara menghendaki persatuan yang meliputi segenap bangsa Indonesia.

Dalam negara yang berbentuk kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau keseragaman kepada seluruh

rakyat (asas uniformitas), sehingga karena tanggung jawabnya ini penyelenggaraan Pemerintah Pusat cenderung bersifat sentralistik.⁴

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional atau Pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu : adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat, dengan demikian bagi warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja. Menurutnya bila dibandingkan dengan federasi, maka negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai ikatan serta integrasi yang paling kokoh.⁵

Sejalan dengan pendapat diatas, C.S.T. Kansil memberi definisi negara kesatuan sebagai berikut : suatu negara merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu Pemerintah Pusat yang mengatur seluruh daerah.⁶

Menurut Kansil, negara kesatuan dapat berbentuk :

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakan saja.

⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.17.

⁵ C.F.Strong dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm.140-141.

⁶ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.71.

2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana Kepada Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) yang dinamakan daerah swatantra.⁷

Bila dilihat dari kedua pendapat di atas tentang pengertian negara kesatuan, maka bentuk negara yang berlaku di Indonesia adalah bentuk negara kesatuan dengan memakai sistem desentralisasi, hal ini juga terdapat di dalam penjelasan umum UU No.22 tahun 1999 yang mengatakan bahwa : Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan berbeda dengan sistem sentralisasi. Pengertian dari sentralisasi adalah suatu pemusatan pada satu titik atau orang, karenanya dalam sistem sentralisasi, segala kewenangan pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dipusatkan dalam satu tangan yaitu Pemerintah Pusat. Menurut E. Petersen dan E.G. Plowman, sentralisasi berarti konsentrasi. Dapat juga dipandang sebagai suatu kekuatan yang terarah kedalam, menarik hal-hal yang masuk dalam orbit pengaruh kesatu pusat yang sama.⁸

Kaitan diantara sentralisasi dan desentralisasi menurut Bayu Surianingrat merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Menurut Bayu, sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua ujung dari

sepotong garis. Titik yang bergeser leluasa pada garis yang ditarik antara ujung menunjukkan kadar sentralisasi

⁷ ibid

⁸ E. Petersen dan E.G. Plowman, dalam Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi*

atau desentralisasi. Bagaimanapun ekstrimnya sentralisasi atau desentralisasi pada suatu organisasi, titik kadar tidak akan berada tepat pada salah satu ujung garis. Jadi kesimpulannya tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi, karena bagaimanapun juga di dalam sentralisasi akan selalu terdapat desentralisasi, demikian pula sebaliknya.⁹

Menurut Ateng Syafrudin, semakin memusatnya kekuasaan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah didasarkan karena alasan-alasan sebagai berikut :

1. Sentralisasi menjadi alat kekuasaan politik dari persekutuan masyarakat.
2. Sentralisasi dapat menjadi sarana untuk mencegah timbulnya keinginan-keinginan dari Daerah untuk melepaskan diri, jadi dapat pula untuk memperkuat persatuan.
3. Sentralisasi mempercepat persamaan dalam perundang-undangan pemerintah dan kehakiman, sepanjang kepentingan yang harus diperhatikan itu bagi seluruh wilayah mempunyai sifat yang serupa, dalam hal yang demikian diferensiasi tidak mempunyai arti dan bahkan hanya menyulitkan hubungan tanpa guna.
4. Sentralisasi mengutamakan keputusan keseluruhan diatas kepentingan dari bagian-bagian.
5. Sentralisasi mengumpulkan tenaga yang masing-masing tidak begitu kuat menjadi suatu kekuatan yang berarti dapat memperbesar kemungkinan untuk menyelenggarakan sesuatu yang benar, baik dalam bidang idii, moril dan perlengkapan.
6. Dalam keadaan tertentu sentralisasi dapat membawa efisiensi yang besar dalam organisasi pemerintahan, sekalipun yang demikian itu tidak selalu dapat dipastikan.¹⁰

⁹ Ibid, hlm.1-2

¹⁰ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Desentralisasi*, Makalah, tidak dipublikasikan, tanpa hlm.

Pernyataan di atas menunjukkan sisi-sisi baik dari sentralisasi, tetapi sentralisasi juga mempunyai banyak kekurangan-kekurangan, karena kekuasaan yang menumpuk pada pemerintahan pusat, menimbulkan birokrasi yang kuat di Pusat, sehingga mudah menumbuh-suburkan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam sistem pemerintahan yang terpusat ini. Juga kemakmuran akan terpusat di Daerah dimana kekuasaan Pusat berada, sedangkan daerah-daerah yang jauh dari kekuasaan Pusat akan terbengkalai dan terabaikan. Puncaknya akan terjadi kesenjangan-kesenjangan diantara Pusat dan Daerah yang menyebabkan keinginan daerah-daerah untuk melepaskan diri dari Pemerintah Pusat, karena dinilai Pemerintah Pusat tidak memperhatikan nasib masyarakat di Daerah.

Untuk mengatasi hambatan-hambatan di atas, harus ada keseimbangan di antara Pusat dan Daerah. Untuk menjembatani hubungan yang serasi di antara Pusat dan Daerah, maka asas yang baik untuk negara kesatuan adalah dengan memakai asas desentralisasi.

Berlainan dengan sistem sentralisasi, dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan Pemerintah Pusat diberikan kepada Daerah untuk dilaksanakan sebagai wewenang daerahnya. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang No. 22 tahun 1999 yang mengatakan bahwa kewenangan Daerah meliputi semua kewenangan di dalam bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan

mengurus sendiri sebagian urusan rumah tangganya.¹¹ Lebih jelasnya, Irawan Soejito mengatakan bahwa desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya ini dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu :

1. desentralisasi teritorial yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau otonomi.
2. desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.
3. desentralisasi administratif atau dekonsentrasi.¹²

Negara kesatuan Indonesia terdiri dari berbagai Daerah dalam wilayah yang sangat luas, sehingga akan lebih baik bila memilih sistem desentralisasi untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keuntungan memakai sistem desentralisasi menurut Josep Riwu Kaho adalah sebagai berikut :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak serta membutuhkan tindakan cepat, Daerah tidak perlu menunggu intruksi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Adanya desentralisasi territorial, memungkinkan untuk melaksanakan hal-hal yang baik untuk diterapkan

¹¹ Bagir Manan, *Hubungan...., op.cit*, hlm.16.

¹² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm.29.

diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada Daerah tertentu.

6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.¹³

Bagir Manan mengatakan : bahwa dimasa modern, kebutuhan pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil tidak pula dapat dilepaskan dari tuntutan efisiensi dan efektivitas pelayanan pada masyarakat sebagai fungsi pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Pemencaran penyelenggaraan negara dapat diwujudkan dalam bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial atau federasi. Dari sini akan dijumpai tiga bentuk hubungan Pusat dan Daerah sebagai berikut :

1. Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan dasar dekonsentrasi teritorial.
2. Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan otonomi teritorial.
3. Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan federasi.¹⁴

Ada persamaan dan perbedaan dalam ketiga hubungan diatas, perbedaannya adalah ; pada hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial pada umumnya didasarkan pada delegasi atau mandat, sedangkan hubungan Pusat dan Daerah dalam otonomi teritorial didasarkan pada atribusi. Adapun persamaannya adalah : terjadinya tarik menarik yang kadang-kadang

¹³ Josep Riwu Kaho dalam Ateng Syafrudin, *op.cit*, tanpa hlm.

¹⁴ Bagir Manan, Makalah dalam Seminar “*Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah*”, diselenggarakan Hata Internasional Legal Counsellors, Jakarta 20 Juli 1999, hlm.2.

menimbulkan semacam ketegangan antara kecenderungan memusat (sentralisasi) dan mendeaerah (desentralisasi).¹⁵

Hubungan diantara Pusat dan Daerah telah dibicarakan sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia, dan otonomi daerah dianggap sebagai jembatan yang tepat untuk menghubungkan keduanya, karenanya masalah otonomi daerah telah diperhatikan oleh pendiri-pendiri bangsa. Hal ini karena masalah otonomi daerah adalah masalah yang sangat penting. Karena bila pengaturan daerah otonom yang tidak jelas maka akan mengakibatkan keretakan didalam tubuh persatuan negara Indonesia. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang dikemudian hari, tepatnya tanggal 18 Agustus 2000 diamandemen oleh MPR dalam sidang tahunan MPR tahun 2000.

Pasal 18 UUD 1945 mengatur tentang hubungan Pusat dengan Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Telah beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah yang telah dikeluarkan berdasarkan ketentuan dari Pasal 18 ini, dan yang terakhir adalah undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kedua undang-undang tentang pemerintahan daerah yang dikeluarkan terakhir ini diharapkan sebagai jalan keluar dari ketidak puasan Daerah terhadap Pemerintah Pusat, terutama sewaktu kepemimpinan orde baru yang syarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Disini terlihat berbagai kemajuan yang dicapai oleh kedua undang-undang ini dibandingkan dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Banyak terdapat perubahan-perubahan yang diharapkan akan membantu

¹⁵ ibid

Daerah dalam menjalankan pembangunan daerahnya. Unsur-unsur kemandirian Daerah cukup ditampakkan. Hal ini dapat kita lihat dari diberinya porsi yang baik bagi kedudukan DPRD, sehingga DPRD mempunyai fungsi demokratis yang lebih menonjol. Kedudukan Kepala Daerah juga bukan lagi sebagai pejabat pusat di daerah tetapi sebagai pejabat daerah. Daerah diberi wewenang untuk ikut mengelola segala kekayaan alam di daerahnya, selain itu Daerah diperbolehkan pula melakukan hubungan dengan luar negeri.¹⁶

Pengertian otonomi menurut Syarif Saleh adalah : otonomi merupakan hak Daerah untuk mengatur dan memerintah daerahnya atas inisiatif dan kemauan sendiri. Sependapat dengan pendapat di atas, Wajong menambahkan bahwa untuk dapat berjalannya otonomi dengan baik harus diberikan dengan keuangan sendiri.¹⁷

Adapun pengertian otonomi daerah menurut Pasal 1 huruf (h) undang-undang No.22 tahun 1999 adalah : kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun pengertian daerah otonom menurut Pasal 1 huruf (i) undang-undang No.22 tahun 1999 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tentang daerah otonom ini, dapat dilihat bahwa daerah otonom itu mempunyai wewenang untuk mengurus dan

¹⁶ Lihat ketentuan Pasal 10 dan pasal 88 UU No.22 tahun 1999.

¹⁷ Syarif Saleh, Wajong.J dalam Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm.11.

mengatur rumah tangga daerahnya dengan prakarsa yang didapat dari aspirasi masyarakat daerahnya, karenanya Daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan jalan membuat peraturan-peraturan daerah. Walaupun Daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari Pusat, tetapi untuk menjaga keutuhan negara kesatuan Indonesia, maka pembuatan peraturan daerah itupun harus dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, karenanya harus memenuhi beberapa syarat yaitu : tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, tetapi otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Bagir Manan menyimpulkan bahwa ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan di Indonesia yaitu : demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.¹⁸

Konsep otonomi daerah yang dikemukakan Bagir Manan di atas adalah dalam rangka menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan tersebut, diharapkan pemerintahan otonomi daerah di Indonesia diselenggarakan atas dasar demokratis, dengan diselenggarakannya sistem pemerintahan otonomi atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka, sehingga memungkinkan

¹⁸ Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999*, Makalah tidak dipublikasikan, Bandung, Agustus, 1999, hlm.4.

perluasan partisipasi demokratis rakyat. Diharapkan satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis akan mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Jadi fungsi utama pemerintahan bukan sebagai pemberi ketertiban dan keamanan saja, tetapi juga sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Kebijakan nasional telah menggariskan secara umum, bahwa pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat, mempertahankan tegaknya negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan.¹⁹

Jadi diharapkan dengan diberikannya Daerah kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab akan membuat Daerah dapat membangun dengan tetap memperhatikan aspirasi rakyatnya.

Untuk tetap meletakkan dasar dari pembangunan Daerah agar tetap dalam kerangka negara kesatuan, maka perlu diperhatikan dasar-dasar dari dimensi hubungan Pusat dan Daerah. Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat hal yang menentukan hubungan Pusat dan Daerah dalam otonomi, yaitu :

1. Hubungan kewenangan,
2. Hubungan keuangan,
3. Hubungan pengawasan dan
4. Hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.²⁰

Hubungan yang terjadi di antara Pusat dan Daerah dalam era otonomi daerah ini diharapkan dapat terjalin dengan serasi dan harmonis, karena bila tidak akan timbul

¹⁹ Ateng Syafrudin, *Otonomi Dalam Rangka Desentralisasi Teritorial*, Makalah, tanpa hlm.

²⁰ Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi...op.cit*, hlm.13-15

berbagai gejolak dari Daerah yang menuntut Pusat. Salah satu bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah adalah dalam bentuk pengawasan. Menurut Soehino, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau pemerintah wilayah dengan pusat.²¹

Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.²²

Dari kedua pendapat di atas, dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan Pemerintah Pusat kepada Daerah dimaksudkan agar Pemerintah Daerah tidak keluar dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Fungsi pengawasan sendiri bukanlah untuk mengekang kebebasan Daerah sehingga mematikan langkah-langkah Daerah untuk berotonomi dengan luas, tetapi sebagai pengendali agar tindakan-tindakan Daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah terlihat dari diberikannya kebebasan kepada daerah otonom untuk menentukan nasibnya sendiri dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah, sedangkan dalam hubungan pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap Daerah juga terlihat adanya kemandirian satuan

²¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di daerah*, Liberty, Yogya, 1995, hlm.147.

²² Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit*, hlm.181.

otonomi. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan sisi yang tak terpisahkan dalam negara kesatuan yang bersendikan otonomi.

Pengertian pengawasan ini penting untuk diketahui makna dan batasan-batasannya agar terdapat suatu garis pembatas yang tegas, sehingga dalam hubungan di antara Pusat dan Daerah tidak terdapat masalah-masalah yang dapat menggoyahkan negara kesatuan Indonesia.

Pengertian pengawasan secara umum menurut Sujamto adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.²³

Menurut Sujamto kata “yang semestinya” dalam pengertian tersebut adalah tolok ukur yang mengandung tiga segi, yaitu : sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku serta memenuhi prinsip-prinsip daya guna(efisiensi) dan hasil guna (efektifitas).²⁴

Oppenheim berpendapat bahwa : kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintah Daerah dan kebebasan pelaksanaan tugas negara oleh penguasa negara itu.²⁵

Pendapat Oppenheim ini ditambahkan oleh Irawan Soejito bahwa : pengawasan Pemerintah Pusat kepada daerah, termasuk peraturan daerah merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.²⁶

²³ Sujamto, *Beberapa Pengertian di bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.19.

²⁴ *Ibid*, hlm.20

²⁵ Oppenheim dalam Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm.9.

²⁶ *ibid*, hlm.9.

Tanpa suatu pengawasan yang baik, tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat disalahgunakan dan tidak mencapai maksud dan tujuan yang diinginkan, karenanya pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah menurut Irawan Soejito dimaksudkan agar Daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya, sehingga terjaminlah kepentingan negara dan rakyat di Daerah.²⁷

Jadi yang dimaksudkan pengawasan Pusat terhadap Daerah adalah agar Daerah menjalankan kewajiban-kewajibannya dengan baik berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur di dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak plaset, yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya. Menurut Bagir Manan, pengertian dari hak plaset adalah : hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan itu mempunyai kekuatan yang mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.²⁸

Salah satu tugas dari pengawasan Pusat kepada Daerah adalah pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah. Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah menurut undang-undang no.22 th 1999 ditekankan pada pengawasan represif. Pengertian dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan

²⁷ *Ibid*, hlm.10

²⁸ Bagir Manan, *Hubungan ...Op.Cit*, hlm.109.

dilaksanakan.²⁹ Pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, bahkan walaupun peraturan daerah itu telah berlaku di masyarakat.³⁰

Pengawasan represif itu berujud :

1. Mempertanggungkan berlakunya suatu PERDA dan atau Keputusan Kepala Daerah.
2. Membatalkan suatu PERDA dan atau Keputusan Kepada Daerah.³¹

Peraturan daerah yang dapat ditanggungkan ataupun dibatalkan itu apabila bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan terhadap kegiatan Pemerintah Daerah merupakan suatu yang harus ada di dalam negara kesatuan, tetapi harus diperhatikan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus diusahakan adanya keharmonisan di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, agar negara kesatuan Indonesia dapat dipertahankan.

BAB II

HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH SERTA PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

²⁹ Sujamto, *op.cit*, hlm.67.

³⁰ Irawan Soejito, *op.cit*, hlm.54

³¹ *ibid*, hlm.51.

A. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Dalam rumusan ini terkandung paling tidak 2 (dua) konsep yang relevan dengan sistem kehidupan bernegara dan berpemerintahan yang menjadi prinsip penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, yaitu :

1. Konsep bahwa Indonesia berdasarkan UUD 1945 merupakan negara kesatuan (unitary state), yang dibedakan dari konsep negara federal atau serikat.
2. Konsep, bahwa penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dikonstruksi melalui prinsip-prinsip pemerintahan yang berbentuk Republik. Pemerintahan Republik adalah pemerintahan yang dibangun di atas landasan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang berbeda dengan bentuk pemerintahan monarkhi.

Berdasarkan kedua konsep tersebut di atas. Maka dapat dikemukakan, bahwa Indonesia sebagai sebuah negara yang mendasarkan diri pada UUD 1945, menghendaki bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (unitary state) yang didasarkan pada sistem penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, sebagaimana hal tersebut terdapat dalam kebanyakan negara dengan bentuk pemerintahannya Republik.

C.S.T. Kansil mengemukakan, bahwa negara kesatuan adalah negara yang merdeka dan berdaulat, dimana seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakan saja. Menurutnya, negara kesatuan dapat berbentuk :

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan

diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakan saja.

2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana Kepala Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) yang dinamakan daerah swatantra.³²

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional atau Pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat, dengan demikian bagi warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja. Menurutnya bila dibandingkan dengan federasi, maka negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai ikatan serta integrasi yang paling kokoh.³³

Sebenarnya, terkait dengan konsep negara kesatuan yang desentralistik ini, sudah dari jauh-jauh hari, Supomo dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 mengemukakan, bahwa : tentang Daerah, kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie³⁴ oleh karena itu

³² C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan*, *op.cit.*, hlm.71.

³³ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm.140-141.

³⁴ Mengenai kata unie ini Bagir Manan mengemukakan, bahwa tidak dapat dimengerti pemakaian istilah "unie" sebagai penguat kata "persatuan". Tetapi dari uraian selanjutnya nampak yang dimaksudkan adalah negara kesatuan (eenheidsstaat, unitary state). Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bagian Penerbit UNSIKA, Jakarta, 1992, hlm.14.

dibawah pemerintahan Pusat tidak ada negara lagi, yang ada hanya daerah-daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan Daerah ditetapkan dalam undang-undang.

Terkait dengan konsep negara kesatuan yang desentralistik dan pentingnya prinsip pembagian kekuasaan, Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa dengan demikian, konstitusi atau undang-undang dasar merupakan alat untuk membatasi kekuasaan dalam negara (kesatuan, kursif penulis). Bahwa konstitusi atau UUD pada hakikatnya merupakan pembatas kekuasaan dalam negara (kesatuan, kursif penulis) dapat dibuktikan dari materi muatan yang selalu terdapat atau diatur di dalamnya. Begitu pula prinsip pembagian kekuasaan yang juga bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara atau pemerintah (dalam konsep negara kesatuan, kursif penulis). Unsur pemencaran kekuasaan negara (*spreiding van de staatsmacht*) sebagai upaya membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui berbagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa Pusat membatasi (dibatasi) kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut. Pemencaran kekuasaan dalam bentuk rumah tangga mengandung pula makna pengakuan akan kemajemukan sebagai salah satu asumsi kedaulatan rakyat. Dasar kesatuan tidak boleh diartikan, bahwa perkembangan yang dalam kodrat aslinya memang berbeda sifatnya, lalu harus disamaratakan dengan paksa, akan tetapi kebebasan itupun tidak boleh dipertahankan

demikian rupa sehingga menyalahi atau memperkecil sistem persatuan.³⁵

Berdasarkan uraian diatas, maka dengan demikian kiranya dapat dikemukakan, bahwa konsep kebebasan dan kemandirian dalam desentralisasi (otonomi) tidak dapat diartikan, Daerah dapat bertindak bebas sebeb-bebasnya atau semaunya. Konsep kebebasan dan kemandirian dalam desentralisasi (otonomi) memiliki makna, bahwa kebebasan dan kemandirian Daerah itu dilakukan dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan demikian menjadi batas (limitasi) sekaligus pengikat bagi setiap Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya berdasarkan prinsip desentralisasi. Atau dengan lain perkataan, Negara Kesatuan Republik Indonesia secara struktural menjadi susunan atas bagi Pemerintah Daerah (dalam hal ini Pemerintah Daerah sama dengan susunan bawah) yang ada dalam sebuah sistem penyelenggaraan kehidupan bernegara dan berpemerintahan.

B. Hubungan Antara Pusat Dan Daerah

Hubungan diantara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945. Ketentuan-ketentuan pasal ini baik sebelum atau setelah diadakan perubahan, merupakan landasan konstitusional bagi sistem pemerintahan Daerah. Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD1945 mempunyai beberapa prinsip yaitu :

³⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah...*, op.cit, hlm.35-36.

1. Prinsip desentralisasi territorial. Wilayah Indonesia akan dibagi dalam satuan-satuan pemerintahan yang tersusun dalam Daerah besar dan kecil. UUD 1945 tidak mengatur mengenai desentralisasi fungsional.
2. Perintah kepada pembentuk UU (Presiden dan DPR) untuk mengatur desentralisasi territorial dalam UU (UU organik).
3. Perintah kepada pembentuk UU dalam menyusun UU tentang desentralisasi.³⁶

Menurut Pasal 18 UUD 1945, Negara Indonesia menganut konsep negara kesatuan yang di desentralisasikan. Hal ini berarti, walaupun menganut konsep negara kesatuan tetapi terdapat wewenang atau urusan yang dapat diserahkan kepada Daerah untuk menjadi urusan Daerah yang bersangkutan sesuai dengan kemampuannya. Menurut M Solly Lubis, pengertian negara kesatuan yang didesentralisasikan adalah : bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas urusan negara adalah Pemerintah Pusat, tetapi dalam negara kesatuan, terdapat asas yang mengatakan bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi diantara Pemerintah Pusat sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi diantara itu adalah Pemerintah Pusat.³⁷

Untuk keseimbangan hubungan diantara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka harus dibedakan urusan-urusan yang menjadi tugas Pusat dan Daerah.

³⁶ Bagir Mana, *Hubungan...*, op.cit, hlm.156.

³⁷ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hlm.16-17

Menurut Ateng Sjafrudin, urusan yang menjadi tugas Daerah dalam rangka kewenangan otonominya sesuai dengan asas desentralisasi pada dasarnya terdiri dari :

1. Urusan-urusan yang diserahkan oleh Pusat kepada Daerah berdasarkan ketentuan tentang penyerahan urusan sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan Pemerintah tentang penyerahan urusan.
2. urusan-urusan yang merupakan kewenangan aslinya sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang pembentukan Daerah.³⁸

Landasan hukum pengaturan pemerintahan di Daerah menurut Bagir Manan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Sebagai dasar untuk mengoreksi sistem pemerintahan Hindia Belanda yang sentralistik . Meskipun pada masa Hindia Belanda dilaksanakn prinsip-prinsip desentralisasi, tetapi tidak dapat menyapakan sentralistiknya. Pemerintah Daerah mempunyai ruang gerak yang terbatas.
2. Sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintahan negara yang demokratis sampai ke tingkat Daerah.
3. Sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan umum atau keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
4. Sesuai dengan karakteristik sestem sosial dan budaya Indonesia yang pluralistik, desentralisasi adalah sarana memelihara kebhinekaan dalam kesatuan.³⁹

Hubungan diantara Pusat dan Daerah adalah dalam hal hubungan menyelenggarakan pemerintahan yang tidak

³⁸ Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm.33.

³⁹ Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah*, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Penataran Administrative and organitation planning, Universitas Gadjah Mada, Yogya, 10-15 Juli 1989, hlm.5.

lain adalah pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan terhadap publik ini tidak dapat dikerjakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, karenanya harus didesentralisasikan kepada Daerah, agar pelayanan kepada rakyat dapat efisien dan efektif.

Penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat dilaksanakan berdasarkan asas-asas pemerintahan Daerah yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

1. Desentralisasi

Pengertian desentralisasi menurut R.D.H. Koesoemahatmadja adalah : pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari Pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).⁴⁰ Pendapat ini ditambahkan oleh Joeniarto yaitu : asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri,⁴¹ sedangkan menurut Irawan Soejito, pengertian desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.⁴²

Para ahli membagi desentralisasi menjadi beberapa macam. Menurut R.D.H. Koesoemahatmadja, desentralisasi dibagi menjadi dua macam yaitu :

1. Desentralisasi administratif atau dekonsentrasi
2. desentralisasi ketatanegaraan/politik. Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi dua yaitu :
 - a. desentralisasi fungsional

⁴⁰ R.D.H. Koesoemahatmadja, op.cit, hlm.4

⁴¹ R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm.4.

⁴² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm.20.

b. desentralisasi teritorial atau desentralisasi, desentralisasi teritorial dibagi lagi menjadi dua yaitu :

a. otonomi

b. medebewind.⁴³ Istilah medebewind adalah, mede berarti : serta/ ikut, sedangkan bewind berarti : pemerintahan, jadi medebewind dapat diartikan sebagai : ikut serta dalam pemerintahan.⁴⁴

Amrah Muslimin membagi desentralisasi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu :

1. Desentralisasi politik : yang merupakan pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di Daerah, yang dipilih oleh rakyat yang bersangkutan.
2. Desentralisasi fungsional : yang merupakan pemberian hak dan kekuasaan pada suatu penggolongan kemasyarakatan untuk mengurus suatu macam atau kepentingan tertentu, baik terikat pada suatu Daerah tertentu maupun tidak.
3. desentralisasi kebudayaan : yang merupakan pemberian hak kepada golongan minoritas untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.⁴⁵

Penggolongan desentralisasi menurut Irawan Soedjito adalah sebagai berikut :

1. Desentralisasi territorial : adalah desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah kepada suatu badan umum seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri,

⁴³ R.D.H. Koesoemahatmadja, op.cit, hlm.12-16.

⁴⁴ W. Van Hoeve, *Kamus Belanda-Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1986, hlm.45 dan hlm.284.

⁴⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm.24.

biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama, oleh sebab itu, bila kita hanya menyebutkan desentralisasi, pada umumnya yang dimaksud adalah desentralisasi territorial.

2. desentralisasi fungsional : adalah memisahkan suatu bagian tertentu dari fungsi pemerintahan Negara atau Daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Hal ini sehubungan dengan dorongan kearah sentralisasi yang merupakan cirri khas dari seluruh perkembangan ekonomis, dan teknis dewasa ini. Penerapan metode ini dengan membentuk UU, menetapkan status susunannya, mengatur dasar keuangannya dan menentukan dengan cermat tempat organ atau badan tersebut dalam organisasi pemerintahan.
3. Desentralisasi administrasi : terjadi apabila keadaan memungkinkan, Pemerintah melimpahkan sebagian dari kewenangan kepada alat perlengkapan atau organ Pemerintah Pusat sendiri di Daerah, yakni pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabatnya sendiri disebut : desentralisasi administratif. UU No.5 Tahun 1974 menyebutnya dekonsentrasi.⁴⁶

Dari pendapat-pendapat diatas dapat kita lihat bahwa pengertian desentralisasi territorial sama dengan otonomi daerah, yaitu suatu daerah yang diberi hak untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Sistem desentralisasi dipergunakan untuk menghindari terjadinya penumpukan atau konsentrasi kekuasaan di Pusat, karenanya dibentuklah daerah-daerah otonom yang dapat menjalankan penyelenggaraan

⁴⁶ Irawan Soedjito, *Hubungan..., op.cit*, hlm.20-

pemerintahan Daerah sehingga kegiatan kekuasaan tidak terpusat di pusat kekuasaan, selain itu hal ini bertujuan untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat atau rakyat di Daerah.

Menurut Dann Sugandha, desentralisasi diperlukan karena

1. Banyak urusan Pemerintah dilaksanakan oleh daerah-daerah, maka penyelenggaraannya akan lebih efektif dan efisien.
2. Dalam rangka demokrasi, desentralisasi lebih mendidik rakyat untuk turut serta dalam masalah-masalah politik pemerintahan.
3. Karena Pemerintah Daerah lebih berhubungan dengan masyarakat, maka penyelenggaraan urusan akan dapat lebih disesuaikan dengan aspirasi masyarakat.
4. Hubungan masyarakat dengan Pemerintah akan lebih dekat.
5. Pembangunan di Daerah akan lebih banyak mengikutsertakan masyarakat.
6. Tiap Daerah akan berlomba membangun Daerahnya, sehingga pembangunan nasional akan segera tercapai.⁴⁷

Keuntungan suatu negara menggunakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya juga dikemukakan oleh P. Sikke dan A. Zadel yaitu :

1. dapat memberikan penilaian yang lebih tepat terhadap Daerah dan penduduknya yang beraneka ragam.
2. meringankan beban Pemerintah karena Pemerintah Pusat tidak mungkin mengenal seluruh kepentingan atau segala kebutuhan setempat, serta tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan

⁴⁷ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981, hlm.3.

tersebut dengan sebaik-baiknya. Daerahlah yang mengetahui sedalam-dalamnya tentang kebutuhan-kebutuhan dan bagaimana usaha untuk memenuhinya.

3. dapat menghindari beban yang melampaui batas dari perangkat Pusat yang disebabkan tunggakan pekerjaan.
4. dengan desentralisasi unsur Daerah lebih menonjol, karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat luas.
5. masyarakat di Daerah dapat terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
6. masyarakat di Daerah dapat terlibat melakukan kontrol terhadap tindakan Pemerintah Pusat yang beraspek menghindarkan pemborosan, dengan demikian hasil guna dan daya guna dapat ditingkatkan.⁵⁶

Dibentuknya pemerintahan di Daerah berdasarkan desentralisasi bukan sekedar mencapai sistem penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien, tetapi erat sekali dengan usaha mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, sehingga pemerintahan di Daerah akan memberbesar kemungkinan dipenuhinya kepentingan rakyat yang bersifat lokal.⁴⁸

2. Otonomi Daerah

Otonomi secara etimologi dapat diartikan sebagai pemerintahan sendiri.⁴⁹ Otonomi dapat dilaksanakan atau terlaksana bila suatu negara menerapkan asas

⁵⁶ P.Sikke dan A. Zadel, dalam P.M. Rosodjatmiko, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya, Tesis, Program Pasca Sarjana, UNPAD, Bandung, 1989, hlm.42-43.

⁴⁸ Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1983, hlm.11.

⁴⁹ Lihat R.D.H. Koesoemahatmadja, *op.cit*, hlm.15, Abdurrahman, *op.cit*, hl.,11

desentralisasi, yaitu bila Pemerintah Pusat telah menyerahkan sebagian dari urusan-urusannya kepada Daerah untuk dilaksanakan oleh Daerah sebagai urusan rumah tangganya, dan Daerah telah menyatakan kesanggupan dan kemampuannya untuk menjalankan urusan tersebut. Jadi dapat dikatakan bahwa Daerah yang dinyatakan sebagai Daerah otonom, adalah Daerah yang sanggup untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya secara mandiri dan dapat bertanggung-jawab sehingga tidak menimbulkan beban bagi Pusat.

Pengertian Daerah otonom adalah : Daerah yang mempunyai peraturan sendiri atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri atau legislatif sendiri. Istilah otonomi berkembang menjadi : pemerintahan sendiri yang meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan sendiri dan kepolisian sendiri. Jadi dapat diartikan bahwa arti Daerah otonom adalah : Daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁵⁰

Menurut Logemann, pengertian otonomi daerah adalah : kebebasan bergerak yang diberikan kepada Daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom. Pada hakekatnya istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, dan kebebasan atas kemandirian itu harus dipertanggungjawabkan. Jadi pada intinya pengertian otonomi secara umum dapat diartikan sebagai :

⁵⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm.14.

hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas inisiatif sendiri sesuai dengan keadaan dan kebutuhannya. Pemerintah Pusat pada dasarnya tidak berhak lagi untuk mencampuri penyelenggaraan kewenangan yang telah diserahkan itu.⁵¹ Menurut Bagir Manan, arti dari otonomi adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tanga)-nya sendiri.⁵²

Otonomi daerah sangat diperlukan dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah, tetapi otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat, oleh karena itu prinsip dari pelaksanaan otonomi daerah harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
2. harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.
3. harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.⁵³

Pelaksanaan desentralisasi dengan membentuk daerah otonom pada hakekatnya merupakan :

1. pengakuan Pemerintah Pusat dan kepercayaan terhadap Daerah untuk dapat menunjukkan kemampuannya baik yang bersifat politik maupun yang bersifat teknis pemerintahan.
2. pembagian tugas pemerintahan dan pembangunan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah bagian dari kebijaksanaan politik dalam negeri.⁵⁴

⁵¹ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut ...*, *op.cit.*, hlm.23-24.

⁵² Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit.*, hlm.21.

⁵³ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut...*, *op.cit.*, hlm.35.

⁵⁴ Ateng Syafrudin, *Daerah dengan Bentuk Susunan Pemerintahannya menurut Pasal 18 UUD 1945*, Pro Justitia, Th IX No.1, Januari 1991, hlm.8.

Miftah Thoha mengatakan, terdapat empat hal yang dapat dijadikan tolok ukur untuk melihat apakah suatu Daerah dapat dikatakan mampu atau tidak untuk menerima otonomi :

- Adanya kewenangan atau urusan yang diserahkan oleh Pemerintah atasannya.
- pengaturan dan pengurusan urusan tersebut dilakukan atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri.
- untuk mengatur urusan tersebut diperlukan perlengkapan atau aparatur sendiri.
- untuk membiayai urusan yang diserahkan itu diperlukan sumber keuangan sendiri.⁵⁵

Otonomi sebagai bagian dari desentralisasi dipandang sebagai salah satu sarana untuk memajukan Daerah, karena kegunaan dibentuknya Daerah otonom adalah agar dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan dapat melaksanakan pembangunan dengan lebih baik, selain itu tentu saja dengan otonomi daerah akan meringankan beban dari Pemerintah Pusat dalam mencapai tujuannya untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.

3. Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi menurut R.D.H. Koesoemahatmadja adalah : pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas

⁵⁵ Miftah Thoha, *Managemen Pembangunan Daerah Tingkat II*, Majalah Prisma No.12, Tahun 1985, hlm.27.

pemerintahan.⁵⁶ Senada dengan pendapat diatas, Joeniarto berpendapat bahwa : asas dekonsentrasi adalah asas pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah atasannya kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.⁵⁷ Kedua pendapat para pakar diatas sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam UU No.5 Tahun 1975, yang mengatakan bahwa asas dekonsentrasi dapat dijalankan pelaksanaannya baik di Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II.

Dari pengertian dekonsentrasi diatas dapat kita artikan bahwa : kewenangan untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pembiayaan dan pengawasan tetap berada ditangan Pemerintah Pusat, sedangkan aparatur Pusat yang ada di Daerah berkewajiban untuk melaksanakan urusan-urusan Pusat di Daerah sesuai dengan ketentuan yang telah digariskan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Daerah tidak mempunyai inisiatif sendiri, kecuali hanya sebagai pelaksana saja. Jadi hubungan yang terjadi adalah hubungan menjalankan perintah atau hubungan antara atasan dan bawahan.

Ketentuan tentang dekonsentrasi tidak tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, tetapi disebutkan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 yaitu : “ daerah-daerah otonom (*streek & locale rechts gemeenschappen*) atau bersifat Daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”.

4. Tugas Pembantuan

Menurut R.D.H. Koesoehamatmadja, tugas pembantuan adalah pemberian kemungkinan kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada

⁵⁶ R.D.H. Koesoemahatmadja, *op.cit*, hlm.14 Joeniarto, *Perkembangan..., op.cit*, hlm.23.

⁵⁷ Joeniarto, *Perkembangan..., op.cit*, hlm.23.

Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah yang tingkatannya lebih rendah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah yang diminta bantuan tersebut,⁵⁸ sedangkan menurut Joeniarto, tugas pembantuan adalah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasnya.⁵⁹ Bagir Manan mengatakan bahwa tugas pembantuan adalah : tugas untuk membantu, dan tidak ada hubungan atasan bawahan, Daerah tidak mempunyai hak untuk menolak apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU/PP). Daerah terikat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.⁶⁰

Urusan pemerintahan Daerah masih ada yang menjadi wewenang Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi, namun tidak semua urusan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik oleh Pusat bila hanya mengandalkan perangkat Pusat di Daerah, karenanya dimungkinkan urusan yang menjadi wewenang Pusat tersebut dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Daerah berdasarkan asas tugas pembantuan dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yg menugaskannya. Pemerintah Pusat dalam hal ini berwenang dan berkewajiban memberikan perencanaan umum, petunjuk-petunjuk serta pembiayaan, sedangkan perencanaan yang lebih terperinci ditugaskan kepada Daerah untuk membuatnya.

Asas tugas pembantuan ini tiba-tiba saja muncul dalam UU No.5 Tahun 1974, sebelumnya tidak dipakai

⁵⁸ R.D.H. Koesoemahatmadja, *op.cit*, hlm.21.

⁵⁹ Joeniarto, *Perkembangan...*, *op.cit*, hlm.31

⁶⁰ Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit*, hlm.179.

baik dalam UUD 1945 maupun TAP MPR No.IV/MPR/1973 yang dijadikan dasar pertimbangan hukum untuk melahirkan UU No.5 Tahun 1974 tidak memberikan dasar secara tegas diantunya asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Asas ini digunakan sebagai pelengkap terhadap keberadaan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Pasal 18 UUD 1954 dan penjelasannya tidak mengenal asas tugas pembantuan. Ketentuan tentang tugas pembantuan, juga terdapat dalam Pasal 32 UU No.1 Tahun 1957 dan juga pasal 58 UU No.18 Tahun 1965. Ketentuan dalam pasal 32 UU No.1 Tahun 1957 berbunyi sebagai berikut : dalam peraturan pembentukan atau berdasarkan atas atau dengan peraturan Undang-undang lainnya kepada Pemerintah Daerah dapat ditugaskan pembantuan dalam hal menjalankan peraturan-peraturan perundangan tersebut. Ketentuan tentang tugas pembantuan juga terdapat di dalam Pasal 58 UU No.18 Tahun 1965 yaitu : semua pegawai Daerah, begitu pula pegawai negeri/pegawai Daerah lainnya yang dipekerjakan/diperbantukan kepada Daerah, ada di bawah pimpinan Kepala Daerah. Jadi terlihat disini bahwa ketentuan dalam pasal 32 UU No.1 Tahun 1957 mengatur tentang tugas pembantuan sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam pasal 58 UU No.18 Tahun 1965 mengatur tugas pembantuan dalam pelaksanaan urusan Pusat atau Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Menurut Bagir Manan : dari ketentuan perundang-undangan diatas, hanya UU No.1 tahun 1957 yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan menjalankan peraturan perundang-undangan (maksudnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi).⁶¹

⁶¹ ibid

Otonomi dan tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk dari desentralisasi, dalam tugas pembantuan masih terkandung hak otonomi, karena tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat diserahkan secara penuh sebagai kewenangan Daerah. Jadi dapat dikatakan bahwa tugas pembantuan adalah tahap awal sebagai persiapan menuju penyerahan otonomi.

Perbedaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah, bila dalam dekonsentrasi, urusan Pemerintah Pusat diurus oleh perangkat Pusat, maka dalam tugas pembantuan, urusan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh perangkat Daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Bagir Manan berpendapat bahwa kata membantu, menunjukkan salah satu sifat bahkan hakekat hubungan antara Pusat dan Daerah. Meskipun bersifat membantu dan tidak dalam hubungan atasan dan bawahan, Daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi . Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.⁶²

Lebih lanjut Bagir Manan berpendapat bahwa , kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara Pusat dan Daerah dibidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab Daerah yang bersangkutan.

⁶² ibid

- tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas cara melaksanakannya), karena itu Daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur "penyerahan" (over dragen) bukan "penugasan" (opdragen). Perbedaannya adalah : kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.⁶³

Asas tugas pembantuan mempunyai kedudukan sekunder atau bersifat tidak harus, karenanya asas yang berfungsi untuk menunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Daerah baru dipakai apabila memang diperlukan. Asas tugas pembantuan ini hanya memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di Daerah menurut asas tugas pembantuan. Urusan yang menjadi tugas pembantuan ini biasanya lebih bersifat pelayanan kepada masyarakat, karena bila memakai asas dekonsentrasi kadang tidak efektif, karenanya wewenangnya itu dilimpahkan kepada tugas pembantuan. Seperti yang dikatakan di atas, asas tugas pembantuan merupakan "pelayanan umum" sehingga dapat dikaitkan dengan pembukaan UUD 1945 alinea ke-IV yang antara lain berbunyi : kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...⁶⁴

⁶³ Ibid, hlm. 180.

⁶⁴ Supriyadi, Asas Tugas Pembantuan dan Implementasinya dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Tingkat II menurut UU No.5 Tahun 1974 (penelitian di Kodya DATI II Malang, Jawa Timur, Tesis, Program Pasca Sarjana UNPAD, Bandung, 1991, hlm.67-69.

C. Perda Landasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, karenanya dalam menyelenggarakan pemerintahannya, dibentuklah daerah otonom yang berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hakekat isi otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan Pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah.⁶⁵ Untuk melaksanakan tugasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah, Pemerintah Daerah beserta DPRD diberi wewenang untuk membuat peraturan daerah. PERDA ini dimaksudkan sebagai landasan atau acuan bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan tugas otonomi daerah untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Para ahli membagi hukum menjadi dua yaitu : hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Hukum tertulis itu berisi peraturan perundang-undangan baik yang dikodifikasikan atau yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi dan perjanjian-perjanjian internasional. Adapun hukum yang tidak tertulis adalah hukum adat dan hukum kebiasaan. Jadi dapat dilihat bahwa peraturan perundang-undangan adalah bagian dari hukum yang tertulis.

Pemakaian kata peraturan perundang-undangan sendiri tidaklah seragam, para ahli ilmu hukum ada yang

⁶⁵ Bagir Manan, *Perjalanan...*, op.cit, hlm.2-3.

memakai istilah peraturan perundang-undangan, perundang-undangan dan peraturan perundangan.

J.C.T Simorangkir berpendapat, karena peraturan itu harus diundangkan, maka disebut : peraturan perundangan.⁶⁶ Solly Lubis juga berpendapat bahwa kata yang tepat digunakan adalah : peraturan perundangan, karena berarti peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan peraturan yang bersangkutan.⁶⁷ Istilah peraturan perundangan juga pernah digunakan dalam ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum pada judul ketetapan tersebut yaitu sumber tertib hukum RI dan tata urutan peraturan perundangan RI.

Soehino memakai istilah perundang-undangan.⁶⁸ Sependapat dengan Soehino, Amiroeddin Sjarif juga menyebutnya dengan istilah perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata itu sudah dipergunakan di dalam dua konstitusi, yaitu konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Menurutnya, istilah perundang-undangan itu lebih ekonomis dan lebih pendek dipergunakan.⁶⁹

Sri Soemantri memakai istilah peraturan perundang-undangan, karena perkataan itu berasal dari kata undang-undang dan bukan hanya kata undang.⁷⁰ Sependapat dengan Sri Sumantri, Bagir Manan berpendapat bahwa istilah yang tepat adalah peraturan perundang-undangan. Ditambahkannya bahwa undang-undang adalah sebagian dari peraturan perundang-undangan, adapun hukum tidak

⁶⁶ J.C.T. Simorangkir, *Hukum Konstitusi Indonesia* Jilid 3, Hadji Masagung, Jakarta, 1988, hlm.44.

⁶⁷ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm.1.

⁶⁸ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.1.

⁶⁹ Amiroedin Sjarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm.5.

⁷⁰ Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR (S) sebagai salah satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm.39.

sama dengan undang-undang, karena undang-undang adalah peraturan atau hukum yang tertulis, sedangkan hukum mengandung kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis seperti hukum adat, hukum kebiasaan dan hukum yurisprudensi.⁷¹

Ilmu hukum membagi undang-undang menjadi dua macam pengertian, yaitu

- Undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.⁷² Pengertian ini yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan.
- Undang-undang dalam arti formal adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerja sama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Undang-undang masuk dalam pengertian ini, yaitu sebagai salah satu bagian dari peraturan perundang-undangan. Perbedaanya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, undang-undang dibentuk oleh pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif.⁷³

2. Syarat Peraturan Perundangan Yang Baik

Syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah :

- ketetapan struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar.
- kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.

⁷¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar..., op.cit*, hlm.2.

⁷² P.J.P. Tak dalam *Bagir Manan, Dasar-dasar..., op.cit*, hlm.3.

⁷³ *ibid*, hlm.3-4.

- peraturan perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (applicable) dan menjamin kepastian.⁷⁴

Untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, harus berlandaskan atau berdasarkan pada tiga unsur yaitu : dasar filosofis, dasar sosiologis dan dasar yuridis.

- Dasar yuridis : adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya UUD 1945 menjadi dasar yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Dasar yuridis juga sangat penting dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undang karena mempunyai beberapa keharusan yang harus diperhatikan yaitu :
 - a. Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek formal : yakni dasar yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
 - b. Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek materiil adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan jenis ini penting terutama bagi jenis peraturan perundang-undangan pelaksana, yaitu yang derajatnya di bawah undang-undang.
 - c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, contohnya peraturan daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD.
 - d. Keharusan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

⁷⁴ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, 1995, hlm.12-13.

- Dasar sosiologis : Peraturan perundang-undangan yang dibuat itu harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat sehingga sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
- Dasar filosofis : suatu peraturan perundang-undangan dalam rumusannya harus sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yaitu menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Hukum diharapkan mencerminkan system tersebut dengan baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu.
- M. Solly Lubis menambahkan dasar politis, yaitu garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan negara. Contohnya, garis politik otonomi yang tercantum dalam Tap MPR No.IV Tahun 1973 menjadi dasar politis pembuatan UU No.5 Tahun 1974
- Dalam pembuatan perundang-undangan yang baik, Bagir Manan menambahkan satu unsur lagi, yaitu teknik perancangan. Menurutnya ditinjau dari unsur perancangan, keempat unsur (yuridis, sosiologis, filosofis dan teknik perancangan) dibagi dalam dua tahapan perancangan peraturan perundang-undangan, yaitu :
 1. Tahap penyusunan naskah akademik, dalam tahap ini rancangan peraturan perundang-undangan disiapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang dalam perancangan atau pembuatan peraturan perundang-undangan, pada tahap ini dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis dikaji secara mendalam.

Naskah akademik ini berisi pertanggungjawaban secara akademik mengenai perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Sebelum penyusunan naskah akademik ini dilakukan diadakan penelitian-penelitian dan pengkajian secara ilmiah.

2. Tahap Perancangan, mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. Aspek-aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar departemen dan lainnya, sedangkan yang dimaksud penulisan rancangan adalah : menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain kedalam bahasa dan struktur yang normatif.⁷⁵

Dalam pemilihan materi-materi yang baik dan tepat untuk suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas. Van der Vlies membedakan asas-asas itu menjadi asas-asas formal dan asas-asas material.

- asas-asas formal meliputi : asas tujuan yang jelas, asas organ atau lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan dan asas konsensus.
- asas-asas material meliputi : asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁷⁶

⁷⁵ Lihat Bagir Manan, *Dasar-dasar...*, *op.cit*, hlm.14-17, M. Solly Lubis, *Landasan...*, *op.cit*, hlm.7-8 dan lihat juga Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan...*, *op.cit*, hlm.91-95.

⁷⁶ Van der Vlies dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.330-331.

Makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal :

- peranan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya.
- peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk sistem hukum baru yang seduai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁷⁷

Peraturan perundang-undangan yang tertulis memang mempunyai kepastian hukum dibandingkan peraturan yang tidak tertulis, tetapi banyak pula permasalahan yang timbul dengan dibuatnya peraturan tertulis seperti :

- peraturan perundang-undangan menjadi tidak fleksibel, peraturan perundang-undangan tidak mudah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang dinamis.
- peraturan perundang-undangan tidak pernah akan cukup dan lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum sehingga menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).⁷⁸

⁷⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar..., op.cit.*, hlm.8.

⁷⁸ *Ibid.*

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan diatas ini, maka Bagir Manan mengatakan bahwa peranan Hakim harus diperbesar. Hakim harus dapat menafsirkan, melakukan analogi, melakukan penghalusan hukum atau melakukan argumentum a contrario. Hakim juga harus menciptakan hukum untuk memutuskan suatu perkara.⁷⁹

3. Jenis-Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Menurut TAP MPR/III/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. Undang-undang.
4. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Daerah.

Yang menarik dari tata urutan perundang-undangan yang baru ini adalah dengan dibedakannya urutan antara UU dan Perpu. Hal ini menimbulkan polemik yang berkepanjangan diantara yang pro dan kontra. Demikian pula dengan dimasukkannya peraturan daerah. Ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk secepatnya melaksanakan otonomi daerah.

⁷⁹ Ibid, hlm.9

Undang-Undang Dasar 1945.

UUD 1945 merupakan landasan atau dasar dari seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia, karenanya UUD 1945 mempunyai kedudukan yang tertinggi. Pengertian UUD atau konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu :

1. Dalam pengertian luas, yaitu untuk menyebutkan keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum dan aturan-aturan hukum tatanegara (constitutional law yang artinya sama dengan hukum tatanegara).
2. Dalam pengertian sempit, yaitu untuk menyebut Undang-undang Dasar.⁸⁰

Menurut penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa Undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedangkan disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihhara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

Undang-undang Dasar terdiri dari aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar daripada ketatanegaraan yang dikodifikasikan.

⁸⁰ Soehino, *Hukum Tatanegara*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm.103.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Ketetapan MPR ini diberlakukan berdasarkan dua hal yaitu :

- karena adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat di dalam UUD 1945. ketentuan tersirat itu sekaligus mengandung kekuasaan tersirat. MPR menurut UUD 1945 mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan atau membuat keputusan seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD 1945. Keputusan-keputusan itu harus diberi bentuk hukum, karenanya keputusan MPR itu diberi nama : Ketetapan.
- Dasar hukum bagi bentuk Tap MPR adalah praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktek atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara dan terdapat pada setiap negara.⁸¹

Undang-Undang.

Undang-undang adalah peraturan umum dan formal, yang mengatur persoalan-persoalan pokok dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam dasar negara. Dalam kepustakaan dijumpai beberapa arti dari undang-undang yaitu sebagai berikut :

- Undang-undang dalam arti materiel, yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh penguasa negara yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum dan berdaya laku keluar.
- Undang-undang dalam arti formil, yaitu yang menunjukkan segi formalitas terbentuknya undang-undang. Yang dimaksud adalah persesuaian kehendak antara Pemerintah dan badan legislatif, hasil dari

⁸¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar...., op.cit*, hlm.31-32

persetujuan itu tertuang dalam bentuk undang-undang yang tertulis.

- undang-undang pokok, yaitu undang-undang yang merumuskan dasar-dasar bagi penyelenggaraan kenegaraan dibidang tertentu dan berisi ketentuan-ketentuan pokok saja.
- undang-undang organik, yaitu undang-undang yang mengatur materi atau persoalan yang digariskan oleh ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasarnya. Contohnya adalah undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) adalah undang-undang organik yang melaksanakan ketentuan pasal 23 ayat (1) UUD 1945.
- undang-undang non organik, yaitu yang mengatur hal-hal yang tidak ditentukan secara eksplisit oleh UUD, Tap MPR atau undang-undang pokok. UU ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan yang timbul dikarenakan berkembangnya hubungan dalam kemasyarakatan⁸².

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dalam keadaan genting atau keadaan memaksa, atau disebut juga hukum darurat dan berkedudukan sama dengan undang-undang. Perpu ini harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya, bila tidak mendapat persetujuan harus dicabut. Dasar hukumnya terdapat dalam pasal 22 UUD 1945.

⁸² Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan...*, *op.cit.*, hlm.32-33.

Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang berisi aturan umum untuk melaksanakan undang-undang atau Perpu. Peraturan pemerintah dibuat oleh Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Jadi dapat dilihat bahwa Peraturan Pemerintah adalah peraturan pelaksanaan dari undang-undang. Dasar hukumnya pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Keputusan Presiden.

Keputusan Presiden adalah peraturan yang bersifat khusus untuk melaksanakan UUD 1945, TAP MPR, undnag-undang atau Perpu dan Peratuan Pemerintah. Dasar hukumnya pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Keputusan adalah suatu produk yang memujudkan kehendak dari pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan dapat berupa :

- penetapan (beschikking). Keputusan bentuk ini berisi penetapan yang berlaku hanya sekali, yaitu untuk menyelesaikan suatu persoalan yang konkret yang telah diketahui terlebih dahulu, setelah persoalan selesai, maka keputusan itupun berhendi dengan sendirinya. Contohnya keputusan berisi pengangkatan pejabat atau pegawai.
- keputusan yang bersifat peraturan (regeling) dimaksudkan untuk terus berlaku. Keputusan ini dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang belum diketahui dengan pasti terlebih dahulu tetapi yang mungkin akan

terjadi. Contoh mengatur batas maksimum kepemilikan tanah pertanian yang boleh dimiliki oleh seseorang.⁸³

Peraturan Daerah.

Peraturan daerah adalah produk hukum Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah yang telah disetujui oleh DPRD, yang berisi peraturan-peraturan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

4. Hak Menguji Material

Montesquieu dengan ajaran trias politiknya memisahkan kekuasaan menjadi tiga, yaitu :

- badan legislatif, yaitu badan yang bertugas untuk membuat undang-undang.
- badan eksekutif, yaitu badan yang bertugas melaksanakan undang-undang.
- badan yudikatif atau Hakim yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan undang-undang dan bertugas untuk memeriksa dan mengadili bila terjadi pelanggaran terhadap undang undang.

Undang-undang Dasar 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (separation of powers) dari Montesquie tetapi pembagian kekuasaan (distribution of powers), hal ini terlihat dalam ketentuan pasal 5 UUD 1945 yang berisi ketentuan adanya kekuasaan bersama (sharing power) dalam pembentukan undang-undang antara Presiden dan DPR.⁸⁴ Tentang ajaran trias politika ini, Soehino berpendapat bahwa menurut UUD 1945,

⁸³ Ibid, hlm.37-38

⁸⁴ Sri Soemantri M, *Hak uji material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm.10.

kekuasaan negara tidak dipisah-pisahkan menjadi tiga kekuasaan negara, tetapi dipisah-pisahkan menjadi lima kekuasaan negara, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada salah satu badan yang mandiri yaitu :

1. kekuasaan untuk menetapkan GBHN pelaksanaannya diserahkan kepada MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memegang kedaulatan rakyat.
2. kekuasaan pemerintahan negara yang pelaksanaannya diserahkan kepada Pemerintah.
3. kekuasaan untuk memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan untuk memajukan usul kepada Presiden, kekuasaan ini dipegang oleh DPA.
4. kekuasaan untuk membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif, kekuasaan ini dipegang oleh DPR.
5. kekuasaan kehakiman, dilaksanakn oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.⁸⁵

Menurut kepustakaan dan juga dalam prakteknya terdapat dua macam hak menguji yaitu :

1. hak menguji formal, yaitu wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang terjelma melalui tata cara atau prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya saja pembuatan undang-undang harus melibatkan dua badan kekuasaan yaitu pemerintah dan DPR (Pasal 5 UUD 1945).⁸⁶
2. Hak Menguji Material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

⁸⁵ Soehino, *Hukum tatanegara, op.cit*, hlm.74-77.

⁸⁶ Sri Soemantri, *Hak Menguji..., op.cit*, hlm.6.

derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak uji material ini berhubungan dengan isi atau materi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.⁸⁷ Hak pengujian pada dasarnya adalah fungsi pengawasan, yaitu agar materi (isi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Hak menguji material pada hakekatnya merupakan alat kontrol atau pengendali terhadap kewenangan dari badan atau pejabat lain yang diberi wewenang untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan.⁸⁸

Penilaian atau pengujian (review) dapat dilakukan oleh :

- Pengujian oleh badan peradilan (judicial review)
- pengujian oleh badan yang sifatnya politik (political review)
- pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara.⁸⁹

Dalam ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 Pasal 4 ayat (4) mengenai kewenangan hak menguji material disebutkan bahwa : Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji secara material hanya terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa produk hukum yang dapat diuji dengan pengujian material adalah : peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah undang-undang atau peraturan pemerintah kebawah.

⁸⁷ Ibid, hlm.11

⁸⁸ Rosjidi Ranggawidjaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.101-102

⁸⁹ Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, UNPAD, Bandung, 1995, hlm.3.

D. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Pemerintah Pusat

Pada negara kesatuan terdapat prinsip yang mengatakan bahwa pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terletak di tangan Pemerintah Pusat, karenanya otonomi yang diberikan kepada Daerah bukanlah kemerdekaan tetapi kebebasan yang terbatas atau dapat dikatakan bahwa kemandirian itu adalah wujud dari pemberian kesempatan bagi Daerah yang harus dipertanggungjawabkan,⁹⁰ oleh karena itu Pemerintah Pusat berhak untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di Daerah. Mengenai hal ini Amrah Muslimin berpendapat bahwa : prinsip yang terkandung di dalam negara kesatuan adalah bahwa Pemerintah Pusat berwenang campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di Daerah dan kewenangan Pemerintah Pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD.⁹¹ Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga Daerah seperti dasar kerakyatan dan kebebasan Daerah itu untuk berprakarsa, karenanya bandul pengawasan harus bergerak seimbang, tidak terlalu longgar tetapi tidak pula terlalu ketat.⁹²

⁹⁰ Ateng Syafrudin, *Pasang surut...*, *op.cit*, hlm.23.

⁹¹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek...*, *op.cit*, hlm.17

⁹² Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit*, hlm.181.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- harus sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.
- tidak boleh menyimpang atau melanggar kepentingan nasional dan batas-batas wewenang yang telah diberikan.
- Pemerintah Pusat berhak untuk mengawasi Pemerintah Daerah baik secara preventif dan represif.⁹³

1. Pengertian Pengawasan

Pengertian pengawasan menurut S.P. Siagian adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁹⁴ Pengawasan berarti juga : setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁹⁵

Pengertian pengawasan menurut UU No.5 Tahun 1974 terdapat di dalam penjelasan butir ke 6, yaitu : suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan oleh Pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah, tetapi tujuan pengawasan untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa yang akan datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka

⁹³ R. Joeniarto, *Perkembangan, op.cit.*, hlm.209.

⁹⁴ S.P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hlm.153.

⁹⁵ Victor M, Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm.21.

pelaksanaan dari suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.⁹⁶

Pengertian dari pengawasan menurut Sujamto adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Sujamto ingin mengembalikan pengertian pengawasan ini kepada kata dasarnya dalam bahasa Indonesia, yaitu awas yang berarti “mampu mengetahui secara cermat dan seksama”. Jadi tujuan pengawasan hanyalah untuk mengetahui secara cermat dan seksama kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi itu. Kata “yang semestinya” dalam pengertian diatas adalah tolok ukur yang mengandung tiga segi, yaitu : sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku serta memenuhi prinsip-prinsip daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektifitas).⁹⁷

P. Effendi Lotulung menyamakan pengertian pengawasan dengan kontrol, menurutnya pengawasan Pusat terhadap Daerah merupakan suatu kontrol terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Tujuan kontrol ini adalah suatu usaha preventif terhadap kekeliruan-kekeliruan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tujuan kontrol juga dimaksudkan sebagai suatu usaha represif, yaitu untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan. Dalam prakteknya ada kontrol yang sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas

⁹⁶ *Pedoman Tentang Penyebarluasan Pengertian dan Pengawasan*, diterbitkan oleh Sekretariat Wakil Presiden RI, hlm.3.

⁹⁷ Sujamto, *Beberapa, op.cit*, hlm.19-20.

pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Memang disinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.⁹⁸

2. Fungsi Pengawasan

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah merupakan suatu keharusan yang harus ada dalam negara kesatuan. Pengawasan Pemerintah Pusat kepada Daerah dimaksudkan agar Daerah dapat melakukan tugas kewajibannya menyelenggarakan pemerintahan Daerah dengan sebaik-baiknya, sehingga kepentingan negara dan rakyat di Daerah dapat terjamin.

Fungsi pengawasan sebagai pembatasan terhadap kekuasaan, karenanya pengawasan sangat penting untuk mengontrol kerja Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah agar tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku.

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak placet, yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya. Menurut Bagir Manan, pengertian dari hak placet adalah : hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan Pemerintah yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan itu mempunyai kekuatan yang mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.⁹⁹

Fungsi pengawasan Pusat terhadap Daerah menurut Suhino, sangatlah penting, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh Daerah otonom

⁹⁸ P. Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Pancakarsa, Jakarta, 1986, hlm.xv.

⁹⁹ Bagir Manan, *Hubungan...., op.cit*, hlm.109

dan Pemerintah Pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.¹⁰⁰

3. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah : untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁰¹ Jadi dapat dilihat tujuan dari pengawasan adalah untuk menilai kenyataan yang telah terjadi dan dibandingkan dengan yang seharusnya terjadi, sehingga akan terlihat apakah hasil yang dicapai telah memenuhi apa yang seharusnya. Bila terjadi penyimpangan maka akan mudah terkontrol dan cepat diperbaiki.

Menurut Victor M. Manulang dan Jusuf Juhir, tujuan pengawasan yaitu :

1. menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.¹⁰²

Tujuan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat berjalan dengan lancar, berdaya guna dan berhasil guna, sehingga tujuan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kesejahteraan bagi masyarakat daerah itu dapat terlaksana.

¹⁰⁰ Suhino, *Perkembangan...., op.cit*, hlm.147.

¹⁰¹ Sujamto, *Beberapa...., op.cit*, hlm.115.

¹⁰² Victor M, Situmorang dan Jusuf Juhir, *op.cit*, hlm.27.

4. Macam-macam Pengawasan

Pengawasan terdiri dari bermacam-macam bentuk dan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.
2. Pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum.
3. Pengawasan ekstern dan pengawasan intern.

Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.

Pengawasan langsung adalah : pengawasan yang langsung dilakukan oleh pemimpin dengan mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri dan menerima laporan langsung dari pelaksana ditempat pekerjaan itu berlangsung. Hal ini dilakukan dengan cara inspeksi. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan mempelajari hasil dari laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang diterima dari pelaksanaan baik secara lisan atau tulisan. Dokumen-dokumen itu antara lain adalah :

- laporan dari pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala ataupun laporan insidental.
- laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang diperoleh dari perangkat pengawasan lain.
- surat-surat pengaduan.
- berita atau artikel di media massa.
- dokumen-dokumen lainnya.¹⁰³

Pengawasan Preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum.

Pengawasan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah menurut UU No.22 Tahun 1999 hanyalah bersifat represif saja, sedangkan UU No.5 Tahun 1974 memakai pengawasan preventif dan juga pengawasan represif.

¹⁰³ Sujanto, *Beberapa..., op.cit*, hlm.77.

Pengawasan represif yang dianut UU No.22 Tahun 1999 ini dapat kita lihat dalam pembentukan peraturan daerah yang telah ditetapkan dan disahkan oleh DPRD dapat langsung diberlakukan.

Pengawasan Preventif.

Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah ditetapkan, tetapi sebelum perda itu mulai berlaku.¹⁰⁴ Jadi menurut pengawasan ini, suatu perda hanya dapat berlaku apabila telah disahkan oleh pejabat yang berwenang mengesahkannya. Pengawasan preventif ini hanya dilakukan terhadap perda yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu, yaitu materi-materi yang dianggap penting yaitu yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi Daerah dan penduduknya. Menurut Sujamto, pengertian dari pengawasan preventif adalah : pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, hal ini berarti pengawasan telah dilakukan sejak masih menjadi rencana.¹⁰⁵ Dari pengertian ini dapat kita lihat bahwa pengawasan preventif dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekeliruan yang mungkin terjadi.

Pengawasan Represif.

Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau suatu kegiatan dilaksanakan.¹⁰⁶ Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan, penundaan dan pembatalan,¹⁰⁷ karenanya pengawasan represif dimaksudkan untuk memperbaiki jika telah terjadi kekeliruan. Menurut Pasal (1) UU No.22 Tahun 1999, penangguhan dan pembatalan

¹⁰⁴ Irawan Soejito, *Pengawasan...*, *op.cit.*, hlm.12.

¹⁰⁵ Sujamto, *Beberapa...op.cit.*, hlm.65

¹⁰⁶ *ibid.*, hlm.67.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm, 182-183.

dilakukan bila bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Menurut Bagir Manan, pengawasan represif itu :

- pengawasan represif itu bersifat negatif, artinya hanya sebagai reaksi atas suatu keputusan daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan demikian tidak mempengaruhi kebebasan berprakarsa atau berinisiatif.
- pelaksanaannya hanya terpusat pada satu tangan yang akan memudahkan untuk merumuskan patokan-patokan sehingga akan lebih efisien.¹⁰⁸

Pengawasan Umum

Pengawasan Umum : adalah merupakan salah satu bentuk atau cara untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah. Pengawasan umum adalah jenis pengawasan yang dilakukan Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan Daerah yang baik.¹⁰⁹

Istilah pengawasan umum selalu muncul dalam produk-produk peraturan perundang-undangan yang menyangkut perangkat-perangkat pengawasan di lingkungan Departemen Dalam Negeri. Contohnya rumusan tentang tugas pokok Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri yang diatur dalam Pasal 184 Keputusan Menteri Dalam Negeri No.72 Tahun 1981 tentang organisasi dan tata tertib kerja Departemen Dalam Negeri yang berbunyi sebagai berikut :

“Inspektorat Jendral mempunyai tugas melakukan pengawasan umum terhadap pelaksanaan tugas pokok Departemen Dalam Negeri di Pusat maupun di Daerah dan

¹⁰⁸ Ibid, hlm, 182-183.

¹⁰⁹ Sujanto, *Beberapa..., op.cit*, hlm.69.

pengawasan umum terhadap jalannya pemerintahan Daerah, baik kegiatan rutin maupun pembangunan.”

Pengawasan umum tidak hanya mengawasi jalannya pemerintahan Daerah saja tetapi juga berlaku bagi pengawasan terhadap sasaran dan obyek lain oleh semua perangkat-perangkat pengawasan yang ada.¹¹⁰

Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern

Pengawasan intern sesuai dengan artinya adalah pengawasan yang dilakukan dari dalam. Pengawasan intern dilakukan oleh pucuk pimpinan dalam organisasi itu sendiri, tetapi biasanya untuk lebih efektif, tugas pimpinan itu dapat didelegasikan kepada para pimpinan bidangnya masing-masing.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas yang ditunjuk dari luar organisasi itu. Misalnya masalah keuangan suatu departemen diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Macam-macam pengawasan menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia No.1 Tahun 1989 adalah :

1. pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern Pemerintah maupun ekstern Pemerintah, baik dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan

¹¹⁰ Sujanto, *beberapa..., op.cit*, hlm.73.

rencana dan perturan perundang-undangan yang berlaku.

3. pengawasan masyarakat adalah : pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, yang disampaikan baik secara lisan ataupun tertulis kepada Pemerintah berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan atau keluhan dan pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media, baik elektronik maupun media masa.
4. pengawasan legislatif adalah : pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat terhadap kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugas umum Pemerintah dan pembangunan.

BAB III
PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT
TERHADAP PERATURAN DAERAH SEBELUM
DAN SETELAH UU NO.5 TAHUN 1974
DIBERLAKUKAN

A. Pengawasan Perda Menurut UU No.1 Tahun 1945

Undang-undang tentang pemerintahan Daerah yang pertama adalah : UU No.1 Tahun 1945. UU ini dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945. UU ini berisi 6 pasal yaitu :

Pasal I.

Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Karesidenan, di kota berotonomi, kabupaten dan lain daerah yang perlu oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 2

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

Pasal 3.

Oleh komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya lima orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam Daerah itu.

Pasal 4.

Ketua Komite Nasional Daerah lama harus diangkat sebagai Wakil ketua badan yang dimaksudkan dalam pasal 2 dan 3.

Pasal 5.

Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 6.

UU ini mulai berlaku pada hari diumumkan dan perubahan dalam daerah-daerah harus selesai dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 hari.

Ketentuan tentang otonomi daerah dalam UU ini dikemukakan dalam Pasal 2 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang berhak menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga Daerah, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi dari padanya. Dalam penjelasan pasal 2 disebutkan bahwa wewenang dari BPRD sebagai badan legislatif meliputi tiga bidang yaitu :

1. Kemerdekaan untuk mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan Daerahnya (otonomi).
2. memberikan pertolongan kepada pemerintah atasan untuk menjalankan aturan-aturan yang ditetapkan Pemerintah.
3. membuat peraturan untuk melaksanakan UU yang telah dibuat oleh Pemerintah Pusat. Dengan ketentuan bahwa peraturan itu harus disahkan dahulu oleh pemerintah atasan.

Undang-undang ini mengatur tentang Daerah otonomi dan juga fungsi legislatif yang diberikan kepada BPRD untuk membuat peraturan daerah, sedangkan masalah pengawasan terhadap perda, terlihat dari penjelasan Pasal 2, bahwa untuk dapat berlakunya suatu peraturan itu harus disahkan dahulu oleh pemerintah atasan, walaupun tidak secara jelas disebutkan tentang

peraturan daerah, tetapi kata peraturan daerah dapat dimasukkan dalam salah satu dari jenis peraturan, karenanya dapat kita simpulkan bahwa UU ini memakai pengawasan preventif.

UU ini pada dasarnya mengenal 2 tingkatan yaitu : yaitu karesidenan sebagai daerah otonom tingkat I dan kabupaten atau kota berotonomi sebagai daerah otonom tingkat II, sedangkan kedudukan desa di wilayah bukan kota atau kabupaten tidak dipersoalkan, yang berarti tetap pada keadaan semula.¹¹¹ Melihat dua tingkatan daerah ini dapat dilihat bahwa pengawasan perda dari daerah tingkat atas kepada daerah tingkat bawahnya, sedangkan pengawasan Daerah tingkat I dilakukan oleh Pusat.

B. Pengawasan Perda Menurut UU No.22 Tahun 1948.

UU No.1 Tahun 1945 yang mengatur tentang pemerintahan Daerah di Indonesia dianggap kurang memuaskan karena isinya yang sederhana. Dikatakan sangat sederhana karena UU itu tidak banyak memuat tentang peraturan-peraturan pemerintahan Daerah, sehingga untuk peraturan-peraturan yang tidak ada di dalam UU itu dipergunakan peraturan-peraturan masa lampau. Untuk kesempurnaan itu maka dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, pada tanggal 10 Juli 1948 ditetapkan UU No.22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 dari UU ini mengatakan bahwa daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu : Daerah otonom dan Daerah istimewa. Dan tiap jenis Daerah tersebut dibedakan dalam tiga tingkatan yaitu :

1. Propinsi.
2. kabupaten atau kota besar

¹¹¹ Sujanto, *Otonomi..., op.cit.*, hlm.138.

3. desa atau kota kecil.

Pengertian dari Daerah istimewa adalah : Daerah yang mempunyai hak asal usul dan mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa, keistimewaan itu terdapat dalam pasal 18 ayat (5) yaitu : bahwa Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden RI dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dan zaman sebelum RI dan masih menguasai daerah itu.

Mengenai kekuasaan dan susunan pemerintahan daerah menurut UU ini adalah, bahwa setiap Daerah mempunyai dua macam kekuasaan, yaitu :

1. otonomi ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
2. medebewind, ialah hak menjalankan peraturan-peraturan dari Pemerintah Pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu.

Mengenai susunan Pemerintah Daerah menurut pasal 2 UU ini adalah : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota, sedangkan ketua DPD adalah Kepala Daerah. Kekuasaan berada ditangan DPRD, sedangkan DPD bertanggung-jawab terhadap DPRD dan dapat dijatuhkan DPRD atas mosi tidak percaya. Kepala Daerah bukan sebagai organ, melainkan hanya formalitas belaka. Kedudukan Kepala Daerah sangat lemah dan tergantung pada DPRD, disini terlihat pengaruh dari demokrasi liberal.¹¹²

UU No.22 Tahun 1948 merupakan manifestasi atau ungkapan jiwa nasional yang memberi isi pada pasal 18 UUD 1945 dengan dasar-dasar sebagai berikut :

1. untuk menyusun pemerintahan daerah dengan hak otonomi yang rasional sebagai jalan untuk mempercepat kemajuan rakyat di Daerah.

¹¹² C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm.29.

2. untuk mengadakan tiga tingkatan Daerah dengan tugas dan kewenangan yang pada pokoknya diatur dalam satu undang-undang.
3. untuk memodernisir dan mendinamisir Pemerintahan Desa sebagai daerah tingkat III.
4. untuk menghilangkan pemerintahan di daerah yang dualistis, dengan menetapkan DPRD dan DPD sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi, sedang Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai ketua dan anggota DPD, dan tidak lagi menjadi anggota DPRD.
5. untuk memungkinkan bahwa daerah-daerah yang mempunyai hak asal usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, dibentuk sebagai Daerah Istimewa.¹¹³

Unsur-unsur yang menonjol dalam UU ini adalah sebutan-sebutan untuk Propinsi bagi daerah tingkat I, Kabupaten dan kota besar untuk daerah tingkat II dan desa (kota kecil, negeri, marga dan sebagainya) bagi daerah tingkat III. Karena menganut tiga daerah tingkatan, maka pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah pun melalui tingkatan-tingkatan itu, demikian pula dengan pengawasan terhadap perda.

Pada masa UU ini berlaku, tercapai persetujuan Konferensi Meja Bundar pada tanggal 27 Desember 1949, dimana RI hanya berstatus sebagai negara bagian saja, sehingga wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatra (tanpa Sumatra Timur) dan Kalimantan, sehingga keberadaan UU No.22 Tahun 1948 hanya diberlakukan di wilayah tersebut saja.

Dalam UU No.22 Tahun 1948, ketentuan tentang pembentukan perda terdapat pada Pasal 28 ayat (1) yang berbunyi :

¹¹³ J. Wajong, *Azaz dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1975, hlm.37.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dalam pasal 24 membuat peraturan-peraturan yang disebut “peraturan daerah” dengan ditambah tingkatan dan nama daerah.

Untuk pengawasan terhadap pembuatan perda itu, disebutkan bahwa tidak boleh dibuat suatu perda yang materinya telah diatur dalam UU atau peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, perda juga tidak boleh mengatur hal-hal yang masuk menjadi urusan rumah tangga daerah tingkatan lebih rendah. Menurut ketentuan dalam UU ini, bila ada salah satu pembatasan dalam pembuatan perda ini dilanggar, maka perda itu tidak berlaku lagi.¹¹⁴

Pasal 28 ayat (6) mengatakan bahwa : Peraturan daerah dipandang berlaku sesudah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan diumumkan menurut cara yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Melihat ketentuan ini dapat dilihat bahwa perda dapat diberlakukan setelah ditandatangani Kepala Daerah dan setelah mendapat persetujuan dari DPRD, bentuk dari persetujuan DPRD ini adalah kata-kata : diumumkan menurut cara yang ditentukan oleh DPRD.

Menurut ketentuan dalam Pasal 30, bentuk pengawasan terhadap perda dalam UU ini adalah pengawasan preventif. Dinyatakan dalam UU ini bahwa untuk dapat diberlakukannya suatu perda harus dengan pengesahan dahulu dari Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dan jangka waktu pengesahan ini adalah tiga bulan. Waktu tiga bulan ini dapat diperpanjang lagi selama-lamanya tiga bulan. Apabila perda itu tidak dapat disyahkan, maka Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah

¹¹⁴ Lihat Pasal 28 UU No.22 Tahun 1948.

tersebut memberitahukan hal itu dengan keterangan cukup kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Terhadap penolakan pengesahan itu, DPRD dapat mengajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak, apabila penolakan itu dilakukan oleh dewan pemerinah propinsi, maka keberatan itu diajukan kepada Presiden.

Menurut UU ini, Kepala Daerah dapat menahan peraturan daerah, hal ini dapat diketahui dalam pasal 36 yang menunjukkan pengawasan preventif, dikatakan bahwa:

Kepala Daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menahan dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandang putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan UU atau peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan daerah yang lebih atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah di bawah propinsi.

Ketentuan tentang pengawasan ini lebih lanjut diatur dalam bab V tentang pengawasan terhadap Daerah. Dalam pasal 42 juga dikemukakan tentang pengawasan preventif dan juga pengawasan represif, hal ini terlihat dalam penjelasan pasal ini yang antara lain mengatakan bahwa : hak pembatalan dapat dijalankan sebelum putusan daerah itu berjalan atau telah berjalan. UU ini tidak memuat tentang ketentuan umum yang berisi batasan-batasan atau pengertian dari suatu kalimat, karenanya arti putusan dalam UU ini dapat juga diartikan sebagai peraturan

daerah. Lebih lanjut tentang pengawasan ini diatur dalam pasal 45 yang menyebutkan bahwa :

(1). Untuk kepentingan pimpinan dan pengawasan maka Pemerintah dapat :

- a. meminta keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.
- b. Mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu yang mengenai pekerjaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah.

Dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan pasal 45 ini bahwa : untuk pengawasan, Daerah otonom harus memberikan keterangan-keterangan dan penjelasan-penjelasan bila diminta oleh Pemerintah Pusat atau Daerah atasannya.

Dalam UU No. 22 tahun 1948 sistem pengawasan yang dipakai adalah pengawasan yang terpotong-potong, yakni, propinsi diawasi oleh Presiden, kabupaten atau kota besar diawasi oleh DPD Propinsi dan desa atau kota kecil diawasi oleh DPD kabupaten. Sistem ini dianggap tidak sesuai untuk negara kesatuan, karena pengawasan Presiden tidak sampai kepada daerah-daerah tingkat bawah seperti kabupaten dan desa.¹¹⁵

¹¹⁵ Irawan Soedjito, *Pengawasan...*, *op.cit*, hlm.15-16.

C. Pengawasan Perda Menurut UU No. 1 Tahun 1957.

Usia Republik Indonesia Serikat (RIS) tidak berlangsung lama, karena pada tanggal 17 Agustus 1950 terjadi perubahan di dalam ketatanegaraan di Indonesia, yaitu berubahnya RIS menjadi Negara Kesatuan RI, dengan menggunakan UUDS 1950.

Alasan bagi pengundangan UU No.1 Tahun 1957 ini adalah :

1. karena perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, dimana UU pokok pemerintahan Daerah yang berhak untuk mengurus rumah tangganya sendiri perlu diperbaharui sehingga sesuai dengan bentuk negara kesatuan.
2. perubahan itu perlu dilakukan dalam suatu UU yang berlaku di seluruh Indonesia.¹¹⁶

Menurut UU ini, Daerah Otonom dapat dibedakan dalam dua macam yaitu : Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa, sedangkan mengenai pembagian wilayah negara, Pasal 2 UU ini menggunakan tiga tingkatan Daerah Otonom sama dengan UU pendahulunya yaitu: Daerah tingkat I termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah tingkat II termasuk Kotapraja dan Daerah tingkat III, karenanya dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah juga memakai tingkatan-tingkatan sesuai dengan tingkatan daerah, dengan pengawasan tertinggi dilakukan oleh Pusat.

UU No.1 Tahun 1957 adalah UU yang pertama kali memperkenalkan konsepsi sistem otonomi yang riil, pada sistem ini pemberian otonomi daerah berpedoman kepada keadaan yang nyata atau pada faktor-faktor riil yang dilihat dari segi kebutuhan dan

¹¹⁶ Josef Riwu Kaho, *op.cit.*, hlm.36.

kemampuan, baik dari pihak Pusat maupun dari pihak Daerah. Hal ini dimaksudkan agar didapat suatu keharmonisan antara Pusat dan Daerah. Oleh karena itu UU ini tidak menetapkan secara tegas hal-hal mana yang termasuk urusan rumah tangga Daerah dan mana yang termasuk urusan Pemerintah Pusat. UU ini hanya mengatakan bahwa yang termasuk urusan Pemerintah Pusat adalah setiap urusan yang menurut peraturan perundang-undangan ditugaskan oleh Pusat kepada Daerah untuk mengatur dan mengurusnya, sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah : urusan-urusan yang menyangkut kepentingan nasional. Sisa dari urusan Pusat dan urusan kepentingan umum itu adalah urusan dan kepentingan rumah tangga Daerah. Jadi urusan rumah tangga Daerah dapat dikatakan sebagai residu atau sisa dari urusan Pusat dan urusan untuk kepentingan umum.¹¹⁷

Dalam hubungan kekuasaan antara Daerah dengan Pusat atau dengan Daerah tingkat atasnya, faktor hirarki masih tetap dipakai, hal ini untuk menjaga hubungan Pusat dengan daerah-daerah sehingga negara kesatuan tetap dapat dipertahankan. Untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan itulah maka Pemerintah Pusat diberi hak-hak tertentu yaitu hak pengawasan, baik pengawasan preventif, represif, hak angket, hak sanksi dan hak yudisial.

Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Dalam bidang eksekutif jabatan Kepala Daerah adalah Ketua merangkap anggota DPD. Jadi DPD menjalankan pemerintahan dan bertanggung jawab kepada DPRD secara kolegal, karena itu DPRD dapat menjatuhkan DPD, sedangkan Kepala Daerah sebagai alat Pusat. Melihat ketentuan ini dapat dikatakan bahwa UU No. 1 Tahun 1957

¹¹⁷ Ibid, hlm.37.

menimbulkan dualisme kepemimpinan di Daerah, yaitu disamping sebagai Kepala Daerah juga sebagai Kepala wilayah sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, jadi Daerah tingkat I disamping terdapat Kepala Daerah tingkat I juga terdapat Gubernur. Demikian pula di Daerah tingkat II, disamping Kepala tingkat II ditemukan pula Bupati sebagai wakil atau aparat Pusat di Daerah. Dualisme ini merupakan salah satu sumber kelemahan utama dari UU No.1 Tahun 1957.¹¹⁸

Ketentuan tentang tugas pembantuan juga terdapat dalam UU ini, yaitu pasal 32 dan pasal 33. Dalam pasal 32 disebutkan bahwa : dalam peraturan pembentukan atau berdasarkan atas atau dengan peraturan UU lainnya kepada Pemerintah Daerah dapat ditugaskan pembantuan dalam hal menjalankan peraturan-peraturan perundangan tersebut, sedangkan pasal 33 menyebutkan bahwa : dengan peraturan daerah dapat ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dari Daerah tingkat bawahannya untuk memberi pembantuan dalam hal menjalankan peraturan daerah.

Dalam bab I tentang ketentuan umum pasal 1 ayat (5) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan istilah keputusan dapat diartikan juga peraturan, sehingga bila dalam ketentuan pasal-pasal nya ada yang mengatur tentang keputusan daerah dapat juga diartikan mengatur tentang peraturan daerah.

Menurut Pasal 31 ayat (1) UU No.1 Tahun 1957, DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh Undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain. Pada ayat (4) disebutkan :

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam UU ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan peraturan daerah dapat menyerahkan untuk diatur dan diurus urusan-

¹¹⁸ Ibid, hlm.38

urusan rumah tangga daerahnya kepada Daerah tingkat bawahnya, peraturan itu untuk dapat berlaku harus disahkan lebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat ke-I dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas bagi daerah-daerah lainnya.

Untuk menjalankan atau melaksanakan peraturan daerah itu, DPRD dapat melimpahkan wewenangnya kepada Pemerintah Daerah. Pasal 32 menyatakan bahwa : dalam peraturan pembentukan atau berdasarkan atas atau dengan peraturan undang-undang lainnya kepada Pemerintah Daerah dapat ditugaskan pembantuan dalam hal menjalankan peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Ketentuan tentang peraturan daerah terdapat dalam pasal 36 :

(1). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dalam Bab IV dapat membuat peraturan-peraturan yang disebut “peraturan Daerah” dengan ditambah nama Daerah.

Peraturan daerah harus ditandatangani oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(2). Dalam Peraturan Pemerintah dapat diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk peraturan daerah.

Bila dalam UU No.22 tahun 1948, peraturan daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah, maka dalam UU No.1 Tahun 1957, peraturan daerah ditandatangani oleh Ketua DPRD. Kedudukan Kepala Daerah dalam UU ini adalah dalam hal mengundang peraturan daerah, hal ini terdapat dalam pasal 37 yang berbunyi :

(1). Pengundangan peraturan daerah yang merupakan syarat tunggal untuk kekuatan mengikat, dilakukan oleh Kepala Daerah dengan menempatkannya dalam :

a. lembaran daerah tingkat ke-I bagi peraturan daerah tingkat ke-I tersebut dan daerah-daerah tingkat bawahannya.

b. Lembaran kotapraja Jakarta Raya bagi peraturan daerah kotapraja tersebut.

Jika tidak ada lembaran-lembaran tersebut dalam sub a dan b maka pengundangan peraturan daerah itu dilakukan menurut cara lain yang ditentukan dalam peraturan pemerintah.

(2). Peraturan daerah mulai berlaku pada hari yang ditentukan dalam peraturan tersebut atau jika ketentuan ini tidak ada peraturan daerah mulai berlaku pada hari ke-30 sesudah hari pengundangannya termasuk dalam ayat 1.

(3). Peraturan daerah yang tidak boleh berlaku sebelum disahkan oleh penguasa yang berkewajiban, tidak diundangkan sebelum pengesahan itu diberikan ataupun jangka waktu tersebut dalam pasal 63 berakhir.

UU ini juga memberikan baasan-batasan terhadap pembuatan peraturan daerah, ketentuannya terdapat dalam pasal 38 yang berbunyi :

(1). Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum.

(2). Peraturan daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok dan hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya.

(3). Sesuatu peraturan daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi jika pokok-pokok yang diaturnya kemudian diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya.

(4). Jika dalam suatu peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya itu hanya diatur hal-hal yang telah diatur dalam sesuatu peraturan daerah, maka peraturan daerah ini hanya tidak berlaku lagi sekedar mengenai hal-hal itu.

Untuk mengawasi jalannya pelaksanaan peraturan daerah, maka dapat ditunjuk pegawai-pegawai daerah yang bertugas mengawasi bila terjadi pelanggaran ketentuan-ketentuan dari peraturan daerah. Hal ini terdapat di dalam ketentuan pasal 40.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, sistem pengawasan yang dipakai adalah sistem pengawasan yang terpotong-potong, sedangkan dalam UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.5 Tahun 1974, sistem pengawasan terpotong-potong sudah tidak dipakai lagi, yang dipakai adalah : sistem pengawasan yang terpotong-potong dan sistem pengawasan yang menyeluruh dari Pusat.¹¹⁹

Pengawasan terhadap Daerah terdapat dalam bab VII tentang pengawasan terhadap Daerah. UU ini menganut pengawasan preventif dan juga pengawasan represif. Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa pengawasan preventif adalah pengawasan yang ditujukan kepada peraturan daerah yang dianggap penting , jadi tidak untuk semua perda. Perda tertentu yang dianggap penting ini harus disahkan oleh penguasa yang ditunjuk dahulu sebelum diberlakukan. Pengawasan represif dimaksudkan untuk meniadakan keputusan-keputusan yang salah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Pengawasan represif ini ditujukan kepada semua perda di dalam jangka waktu yang tidak terbatas.

Ketentuan tentang pengawasan preventif tertuang dalam pasal 62 dan pasal 63 yang mengatakan bahwa : suatu keputusan daerah (juga dapat diartikan sebagai perda) harus disahkan oleh pejabat yang berwenang sebelum diberlakukan. Menurut ketentuan pasal 62, yang disebut Pejabat yang berwenang adalah :

¹¹⁹ Irawan Soedjito, *Pengawasan...., op.cit*, hlm.16.

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

Ketentuan tentang pengawasan represif terdapat dalam pasal 64 sampai dengan pasal 67. Disebutkan bahwa keputusan (juga dapat diartikan sebagai perda) DPRD atau DPD dapat ditangguhkan atau dibatalkan bila bertentangan dengan kepentingan umum, UU, peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Untuk pengawasan jalannya pemerintahan, pasal 68 mengemukakan bahwa Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atasannya dapat meminta keterangan kepada DPRD dan DPD

D. Pengawasan Perda Menurut Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 (Disempurnakan)

Pada tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden. Dekrit Presiden ini dikeluarkan dalam rangka demokrasi terpimpin. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden ini usaha penertiban ditujukan untuk membenahi Pemerintah Daerah yang pada masa itu memakai UU No.1 Tahun 1957. Dalam masa demokrasi terpimpin itu, diharapkan diantara Pusat dan Daerah dapat tercipta suatu keharmonisan yang berupa keseragaman dalam bentuk dan susunan serta kekuasaan, tugas dan kewajiban. Untuk memujudkan keharmonisan itu Pemerintah menganut kebijaksanaan :

- a. politik dekonsentrasi dan desentralisasi yang berjalan terus dengan menjunjung paham desentralisasi teritorial.
- b. bahwa untuk kepentingan rakyat, kepentingan Pemerintah dan untuk kelancaran administrasi, dualisme dalam Pemerintahan Daerah harus dihapuskan.

Mengenai kebijakan sub a itu Pemerintah menandakan bahwa dalam politik dekonsentrasi dan desentralisasi maka pusat melimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan wewenang itu seperti pemberian hak-hak kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan demikian urusan-urusan Pemerintah Pusat secara berangsur-angsur akan menjadi kewenangan Pemerintah di Daerah.¹²⁰

Keterangan mengenai sub b adalah menyangkut tentang adanya dualisme di dalam kepemimpinan di Daerah. Seperti yang kita ketahui bahwa UU No.1 Tahun 1957 mempunyai kelemahan yaitu adanya dualisme kepemimpinan di Daerah, yaitu dengan adanya dua pimpinan di Daerah yang berdiri terpisah, padahal pada hakekatnya hubungan kedua pimpinan tersebut sangat erat satu sama lainnya. Dualisme kepemimpinan itu adalah dalam bidang :

- a. pemerintahan umum Pusat di Daerah yang dipegang oleh pamong praja.
- b. Bidang otonomi daerah dan tugas pembantuan yang dipegang oleh Pemerintah Daerah.

Karena terjadi dualisme inilah maka Pemerintah Pusat mengeluarkan Penpres No.6 tahun 1959 yang pada intinya ingin menghapuskan dualisme dalam UU No.1 Tahun 1957.

¹²⁰ J.Wajong, *op.cit*, hlm.60.

Intisari dari Pen Pres No.6 tahun 1959 antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Pimpinan bidang pemerintahan umum Pusat di Daerah dan pimpinan bidang pemerintahan Daerah diletakkan ditangan seorang Kepala Daerah.
- b. karena pentingnya kedudukan Kepala Daerah sebagai pemusatan pekerjaan dua bidang dimaksud sub 1, Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat dan diberi kedudukan sebagai pegawai negara...
- c. Kepala Daerah tidak bertanggung-jawab kepada DPRD dan oleh karena itu tidak dapat diberhentikan karena suatu keputusan DPRD.
- d. sebagai alat Pemerintah Pusat...
- e. sebagai alat Pemeritnah Daerah... ¹²¹

Penpres No.6 Tahun 1959 menganut pengawasan represif, hal ini terlihat dari ketentuan pasal 15 yang mengatakan bahwa Kepala Daerah Tingkat I mempunyai kerkuasaan untuk mempertanggunghkan keputusan DPRD Tingkat I dan keputusan Daerah tintkat II, apabila bertentangan dengan garis-garis dari haluan negara, kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan ini berlaku pula untuk daerah-daerah tingkatan di bawahnya.

¹²¹ Ibid, hlm.62.

E. Pengawasan Perda Menurut UU No.18 Tahun 1965.

UU No.18 Tahun 1965 diberlakukan sejak tanggal 1 september 1965, adapun dasar-dasar bagi dikeluarkannya UU ini adalah :

- a. Berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali ke UUD 1945 dan ditetapkannya Manifesto Politik sebagai GBHN serta pedoman-pedoman pelaksanaannya, maka dirasakan perlu untuk mengadakan pembaharuan dalam perundang-undangan tentang pokok-pokok pemerintahan Daerah.
- b. Sesuai dengan ketetapan MPRS No.II/1960 maka harus dibentuk UU tentang pokok-pokok pemerintahan Daerah yang mencakup semua unsur-unsur yang progresif daripada UU No.22 tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penpres No.2 Tahun 1960, Penpres No.5 Tahun 1960 (disempurnakan) jo Penpres No.7 tahun 1965.
- c. Agar pembentukan Pemerintah Daerah tingkat III selekas mungkin dilaksanakan.¹²²

Selanjutnya dalam pasal 2 ayat 1 UU ini ditetapkan bahwa seluruh wilayah negara RI terbagi habis kedalam daerah-daerah otonom yang tersusun kedalam tiga tingkatan yaitu :

- a. Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan.
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.

¹²² Josef Riwu Kaho, *op.cit*, hlm.41.

Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa pembentukan Daerah tingkat III harus memperhitungkan unsur-unsur keaslian yang terdapat di dalam bagian wilayah Indonesia, baik dalam kehidupan kegotongroyongan maupun dalam bentuk budaya. Disini terlihat bahwa UU ini memakai tiga tingkatan Daerah sama dengan UU sebelumnya, hanya perbedaannya terletak pada Daerah tingkat III. Bila pada dua UU sebelumnya Daerah tingkat III itu meliputi wilayah desa, maka pada UU ini Daerah tingkat III meliputi wilayah dari kecamatan. Karena memakai tiga tingkatan Daerah, maka seperti UU sebelumnya, maka pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Daerah juga melalui tingkatan-tingkatan tertentu, dengan puncak pengawasan berada ditangan Pusat.

Bentuk dan susunan Pemerintah Daerah dalam UU ini terdapat dalam Bab III, yang mengatakan bahwa : Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Disebutkan pula bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Pasal 8 UU ini berisi kebijakan yang mengharuskan pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya mempetanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah. Ini menunjukkan bahwa DPRD masuk juga dalam bagian eksekutif. Ketentuan ini diperjelas dalam pasal 9 yang mengatakan bahwa :

1. Ketua dan wakil-wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari DPRD yang disahkan bagi :
 - Daerah tingkat I oleh Menteri Dalam Negeri.
 - Daerah-daerah lain oleh Kepala Daerah yang setingkat lebih atas.

Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa bila pada UU No.1 tahun 1957 badan eksekutif di Pemerintah Daerah terdiri dari DPD dengan Kepala Daerah sebagai ketua dan

anggota yang harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Daerah kepada DPRD, maka dalam UU ini, sesuai dengan garis-garis besar Manipol Usdek harus ditinggalkan dan kekuasaan pemerintahan di Daerah harus diletakkan ditangan Kepala Daerah dan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian. Hal ini menunjukkan bawa kedudukan Kepala Daerah dalam UU ini sangat kuat, hal ini diperjelas lagi dengan penjelasan lain yang mengatakan bahwa : kedudukan Kepala Daerah bukan saja sebagai pusat daya upaya kegiatan Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat, karena itu Kepala Daerah selain menjadi pimpinan Pemerintah Daerah juga merupakan alat Pemerintah Pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden. Lebih lanjut dijelaskan bahwa bila Kepala Negara tidak dapat dijatuhkan oleh DPR, maka Kepala Daerah juga tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD. Hal ini dimaksudkan agar dapat diciptakan suatu kekuatan sentral di Daerah yang riil, berwibawa dan tidak mudah goyah atas desakan-desakan golongan masyarakat di Daerah, sehingga Pemerintah Daerah dapat menjalankan pemerintahan Daerah dengan baik untuk kepentingan bersama dari masyarakat Daerah.

Pada ketentuan mengenai Kepala Daerah dalam pasal 44 disebutkan bahwa : sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah berhak melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan di Daerah dan menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat. Dalam pasal 45 disebutkan bahwa dalam menjalankan tugas kewenangannya dalam bidang otonom dan tugas pembantuan sekurang-kurangnya satu tahun sekali mempertanggungjawabkannya kepada DPRD atau

apabila diminta DPRD, sedangkan dalam menjalankan tugas kewenangannya dibidang pemerintahan Pusat, Kepala Daerah Tingkat I bertanggung-jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Kepala Daerah tingkat II dan III kepada Kepala Daerah yang tingkatannya setingkat lebih atas.

Bagian III dari UU ini berbicara tentang peraturan daerah, dalam pasal 49 dikatakan bahwa : DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah. Mengenai batasan-batasan dalam pembuatan perda itu diatur dalam pasal 50 yang mengatakan bahwa :

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

Ketentuan lainnya, yaitu pasal 54 ayat (2) mengatakan bahwa peraturan daerah yang telah ditetapkan DPRD harus ditandatangani oleh Kepala Daerah, dalam penjelasan umum juga ditentukan bahwa peraturan-peraturan daerah dan keputusan-keputusan DPRD harus

ditandatangani oleh Kepala Daerah yang bersangkutan, sedangkan dalam ayat (6) disebutkan bahwa : peraturan daerah yang tidak boleh berlaku sebelum disahkan oleh petugas yang wajib mengesahkannya, tidak diundangkan sebelum pengesahan diberikan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UU ini memakai pengawasan preventif terhadap peraturan daerah.

Pengawasan Pusat terhadap Daerah terdapat dalam pasal 56 yang berisikan pengawasan terhadap tugas dan kewenangan yang diberikan kepada DPRD selaku Pemerintah Daerah yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Bila dinilai Pusat DPRD menjalankan kewenangan dan tugasnya sehingga merugikan negara, maka Pemerintah dengan peraturan pemerintah menentukan cara bagaimana Daerah itu harus diurus. Disini terlihat bahwa DPRD juga berfungsi menjalankan tugas Pemerintah Daerah yaitu menyelenggarakan pemerintahan Daerah atau eksekutif, sehingga bertanggung-jawab kepada Pemerintah Pusat.

Pengawasan terhadap peraturan daerah terdapat dalam penjelasan UU ini yang membaginya dalam tiga macam pengawasan, yaitu pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan umum. Dijelaskan bahwa pengertian pengawasan umum adalah pengawasan umum terhadap jalannya pemerintahan Daerah. Pengawasan umum ini diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dengan aparturnya sendiri yaitu oleh :

- Menteri dalam negeri.
- Penguasa yang ditunjuk oleh menteri dalam negeri dan
- Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat.

Pengawasan preventif terdapat dalam pasal 78 dan 79. Istilah dalam pasal 78 dan Pasal 79 tentang keputusan dapat diartikan juga sebagai peraturan daerah, hal ini

sesuai dengan penjelasan umum yang mengatakan bahwa pengawasan preventif dalam pasal 78 dan pasal 79 mengandung prinsip bahwa sesuatu peraturan atau keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu, tidak berlaku sebelum disahkan oleh Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri. Dalam pasal 78 disebutkan bahwa

Dengan UU atau peraturan pemerintah dapat ditetapkan, bahwa sesuatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh

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

Peraturan apa saja yang harus melalui pengesahan diatur oleh UU atau peraturan pemerintah. Adapun peraturan atau keputusan yang memerlukan pengesahan yang terdapat dalam UU ini adalah :

1. pasal 27 ayat (3) mengenai penetapan uang sidang DPRD dan lain-lain.
2. pasal 31 ayat (2) mengenai tata tertib rapat DPRD.
3. pasal 38 ayat (2) mengenai honorarium dan lain-lain dari Badan Pemerintah Harian.
4. pasal 41 mengenai penambahan urusan rumah tangga sesuatu Daerah oleh Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
5. pasal 43 ayat (2) mengenai kerja sama antar Daerah.
6. pasal 51 ayat (4) mengenai peraturan pidana.
7. pasal 65 ayat (2) mengenai peraturan tentang hal dan kedudukan pegawai daerah.
8. pasal 70 ayat (3) mengenai pajak dan retribusi daerah.
9. pasal 72 ayat (1) mengenai pinjaman daerah.

10. pasal 73 mengenai usaha-usaha daerah yang membebani rakyat daerah.

Pengertian pengawasan represif dalam penjelasan umum UU ini adalah : mempertangguhkan dan/atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Penangguhan atau pembatalan keputusan atau peraturan daerah itu dilakukan oleh :

1. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi keputusan-keputusan daerah tingkat I dan
2. Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

F. Pengawasan Perda Menurut UU No.5 Tahun 1974.

Dengan lahirnya orde baru dirasakan bahwa UU No.18 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan pemerintahan Daerah di Indonesia, karena itu dikeluarkanlah UU No.6 Tahun 1969 yang menetapkan tidak berlakunya lagi UU No.18 Tahun 1965. Untuk mengganti UU itu dikeluarkanlah UU baru yaitu : UU No.5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974.

UU ini berjudul UU tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah, judul ini hampir sama dengan judul UU sebelumnya, perbedaannya hanya pada kata “di”. Judul UU No.18 Tahun 1965 berbunyi : UU tentang pokok-pokok pemerintahan Daerah. Penambahan kata “di” dalam UU No.5 Tahun 1974 mempunyai arti adanya perbedaan-perbedaan yang prinsipal diantara kedua UU ini, hal ini dijelaskan dalam alinea I penjelasan Umum UU No.5 Tahun 1974 sebagai berikut:

UU ini disebut “undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah”, oleh karena itu dalam UU ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang berarti bahwa dalam UU ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan di Daerah.

Pada pelaksanaan asas desentralisasi di dalam UU ini disebutkan bahwa hanya ada dua tingkatan daerah, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II (pasal 3 ayat 1) dan dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi dibentuk wilayah-wilayah administratif, yaitu propinsi dan ibu kota negara, kabupaten, kotamadya, kota administrasi dan kecamatan (pasal 72).

Terjadi perubahan fundamental dalam prinsip wilayah antara UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.5 Tahun 1974, hal ini terlihat dari isi pasal-pasal di bawah ini : Pasal 2 ayat (1) UU No.18 tahun 1965 berbunyi sebagai berikut :

Wilayah negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

- a. Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau kotamadya sebagai Daerah tingkat II.
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.

Pada ketentuan Pasal 2 UU No.5 Tahun 1974 dikatakan bahwa : dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah negara kesatuan RI dibagi dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif.

Dari kedua pasal di atas terlihat bahwa terdapat perbedaan yang fundamental. UU No.18 Tahun 1965 membagi habis wilayah negara dalam daerah-daerah otonom, sedangkan UU No.5 Tahun 1974 tidak membagi habis dalam Daerah otonom, akan tetapi membaginya dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif.

Pada Pasal 13 UU No.5 Tahun 1974 juga disebutkan tentang Pemerintah Daerah yaitu : Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedudukan dari Kepala Daerah. Dalam UU ini disebutkan bahwa Kepala Daerah adalah pejabat negara yang menjalankan tugas-tugas dibidang dekonsentrasi dan sebagai Kepala eksekutif dalam bidang desentralisasi, karenanya Kepala Daerah bertanggung-jawab kepada Pemerintah Pusat, sedangkan kepada DPRD, Kepala Daerah hanya memberikan keterangan pertanggung-jawaban dalam bidang tugas pemerintahan Daerah. Ketentuan ini terdapat dalam pasal 22 ayat (3) yang berbunyi : dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban Pemerintah Daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggung-jawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.

Ketentuan tentang peraturan daerah dalam UU ini terdapat dalam bagian kedelapan. Pasal 38 berbunyi : Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan perda. Batasan-batasan dalam pembuatan perda terdapat dalam pasal 39 yang mengatakan bahwa :

1. Peraturan daerah dan atau keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
2. peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya.
3. peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

Ketentuan Pasal 44 ayat (2) menetapkan bahwa : Peraturan daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua DPRD. Di sini jelas terjadi pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan DPRD, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Dalam penjelasan umum dijelaskan lebih lanjut bahwa walaupun DPRD adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, bidan ini adalah wewenang dan tanggung jawab Kepala Daerah sepenuhnya.

Berlakunya suatu perda ada yang memerlukan pengesahan dahulu ada yang tidak memerlukan pengesahan dahulu. Perda yang tidak memerlukan pengesahan dahulu mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam perda yang bersangkutan, sedangkan perda yang memerlukan pengesahan dahulu, mulai berlaku setelah mendapat pengesahan dari Pejabat yang berwenang, baru dapat diundangkan.

Pada penjelasan umum UU ini disebutkan bahwa pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan oleh Pemerintah dan untuk

menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan terhadap semua kegiatan Pemerintah Daerah merupakan suatu yang harus ada di dalam negara kesatuan, tetapi harus diperhatikan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus diusahakan adanya keserasian dan keharmonisan diantara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, agar negara kesatuan RI dapat dipertahankan. Dalam hal pengawasan ini, adanya keserasian dan keharmonisan haruslah diperhatikan.

Pada bagian kelimabelas UU No.5 Tahun 1974, yaitu pasal 68 sampai dengan pasal 71 disebutkan terdapat tiga jenis pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Daerah yaitu : pengawasan prepentif, pengawasan represif dan pengawasan umum.

Pengawasan preventif diadakan untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah serta untuk menghindarkan atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyelewengan kekuasaan atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan Daerah atau Negara. Bentuk dari pengawasan preventif ini adalah memberi pengesahan kepada peraturan daerah atau tidak memberi pengesahan. Jadi untuk dapat diberlakukannya suatu perda harus ada pengesahan dari Pejabat yang berwenang. Adapun Pejabat yang berwenang adalah :

- 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.

Lebih lanjut dalam penjelasan umum butir 6 huruf c tentang pengawasan prepentif, disebutkan bahwa peraturan daerah yang memerlukan pengesahan adalah peraturan daerah yang :

1. menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat suatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat.
2. mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan daerah.
3. memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak dan retribusi daerah.
4. menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya mengadakan hutang piutang,...mengatur gaji pegawai dan lain-lain.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.¹²³ Menurut penjelasan umum butir 6 huruf d pengawasan represif adalah :

1. pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah.
2. pengawasan represif berujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Pengangguhan dan pembatalan ini dilakukan oleh Pejabat yang berwenang.

Pejabat yang berwenang yang dimaksud adalah : Menteri Dalam Negeri untuk Daerah tingkat I dan Gubernur Kepala Daerah untuk Daerah tingkat II.

¹²³ Sujamto, *Beberapa..., op.cit*, hlm.34.

Pengawasan umum adalah bagian dari fungsi pengawasan yang ada pada setiap pejabat pimpinan organisasi, yang dalam penyelenggaraannya ditugaskan kepada suatu perangkat atau satuan kerja yang diadakan untuk itu.¹²⁴

Untuk menjalankan tugasnya di bidang pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, dalam prakteknya Mendagri dibantu oleh Inspektur Jendral dalam hal pengawasan umum dan oleh Direktur Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD) dalam hal pengawasan preventif dan pengawasan represif, selain dibantu oleh Inspektorat Jendral, dalam hal pengawasan umum, Mendagri juga dibantu oleh Gubernur/

Bupati/ Walikota/madya sebagai wakil Pemerintah di Daerah yang bersangkutan. Adapun jenis pengawasan yang diawasi adalah segala kegiatan Pemerintah Daerah agar terlaksana dengan baik.

¹²⁴ Ibid, hlm.39.

BAB IV

PENGAWASAN PERDA OLEH PEMERINTAH PUSAT MENURUT UU NO.22 TAHUN 1999

A. Penyelenggaraan Negara Kesatuan Di Indonesia

Negara Indonesia terdiri dari berbagai macam suku bangsa dan adat istiadat serta meliputi wilayah yang sangat luas, untuk itu diperlukan suatu konsep yang jelas yang dapat menyatukan keberagaman itu sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh. Konsep yang dirasa tepat untuk kondisi negara Indonesia adalah konsep Otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah wujud dari desentralisasi. Dengan otonomi, Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam bentuk otonomi daerah ini terdapat kebebasan yang demokrasi bagi suatu Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, sehingga menjadikan Daerah itu sejahtera.

Dalam bentuk otonomi daerah diharapkan pemerintahan Daerah menjadi mandiri dan demokratis sehingga akan mendekatkan pemerintahannya kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Jadi fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan Daerah bukan saja hanya sebagai pemberi ketertiban dan keamanan saja, tetapi juga sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Kebijakan nasional telah menggariskan secara umum, bahwa pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk menunjang aspirasi perjuangan rakyat, mempertahankan tegaknya negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia.

Fungsi kesejahteraan harus diletakkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomi sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Untuk itu perlu diwujudkan kemandirian bagi pelaksanaan otonomi Daerah.

UU No.22 Tahun 1999 telah meletakkan suatu garis politik otonomi baru berdasarkan asas desentralisasi menggantikan UU sebelumnya yang sentralistik. Menurut UU ini, Daerah diberi otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan pemerintahannya, kecuali yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Dikatakan otonomi yang luas menurut penjelasan umum UU ini adalah : keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, peradilan dan kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dikatakan otonomi yang nyata, karena Daerah mempunyai keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di Daerah. Dikatakan otonomi yang bertanggung jawab karena sebagai wujud dari pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah, maka Daerah harus dapat mencapai tujuan pemberian otonomi yaitu : berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan RI.¹²⁵

¹²⁵ Lihat penjelasan Umum butir I huruf h UU No.22 Tahun 1999.

Melihat ketentuan ini, maka walaupun Daerah diberi kekuasaan otonomi yang seluas-luasnya tetapi tetap harus dalam kerangka negara kesatuan, demikian pula halnya dengan membuat peraturan daerah, harus dalam kerangka negara kesatuan RI.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerah dengan sebaik-baiknya, maka wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 2 dibagi menjadi Daerah otonom dan Wilayah Administrasi. Ayat (1)-nya mengatakan bahwa : wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom, sedangkan ayat (2)-nya mengatakan bahwa : Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi. Dari ketentuan Pasal 2 ini terlihat bahwa Propinsi adalah Daerah Otonom dan juga sebagai Wilayah Administrasi atau dengan kata lain sebagai Wakil Pusat di Daerah. Menurut Penjelasan Umum huruf (g) UU ini disebutkan bahwa pemberian kedudukan Provinsi sebagai Daerah Otonom dan juga Wilayah Administrasi karena pertimbangan :

1. untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dan
3. untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Lebih jelasnya lagi kewenangan Daerah Propinsi sebagai wilayah Administrasi adalah : mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang

dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah. Daerah Kabupaten dan Kota hanyalah Daerah otonom semata-mata, bukan merupakan Wilayah Administrasi seperti yang tercantum dalam UU sebelumnya, hal ini dimaksudkan agar kemandirian Daerah dapat tercapai.

Kewenangan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom terdapat dalam Pasal 9 yaitu berupa kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan lainnya ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom. Kewenangan lainnya berupa menjalankan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten atau Kota.

Untuk melaksanakan otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab, maka pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

B. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia memakai asas desentralisasi untuk menyelenggarakan pemerintahan di Daerah. Untuk dapat mencapai cita-cita otonomi daerah sebagai wujud dari asas desentralisasi, maka diperlukan penyelenggara yang dapat menyelenggarakan pemerintahan Daerah dengan baik sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Menurut ketentuan Pasal 1 huruf (d). disebutkan bahwa : Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Dari ketentuan ini dapat dilihat, bahwa penyelenggara yang berwenang untuk menyelenggarakan

pemerintahan Daerah adalah : Pemerintah Daerah dan DPRD. Pengertian dari Pemerintah Daerah itu sendiri terdapat dalam Pasal 1 huruf (b) yang berbunyi sebagai berikut : Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif Daerah, sedangkan keberadaan dari DPRD terdapat dalam Pasal 1 huruf (c) yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah. Ketentuan Pasal 16 ayat (2) menambahkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah juga berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dijelaskan dalam penjelasan Pasal 16, bahwa dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

Ketentuan tentang Pemerintah Daerah ini berbeda dengan UU tentang Pemerintah Daerah sebelumnya yang mengatur bahwa DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah. Ketentuan dalam UU ini membagi tugas antara Kepala Daerah dan DPRD menjadi jelas, sehingga setiap badan kekuasaan pemerintahan Daerah mempunyai tugas yang jelas dan tidak saling mencampur adukkan tugas dan wewenangnya. Penegasan DPRD tidak termasuk dalam Pemerintah Daerah bertujuan untuk memandirikan DPRD, sehingga dapat berfungsi sebagai suatu badan legislatif yang mandiri dalam menjalankan tugasnya untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah.

DPRD selaku badan legislatif Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap : Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan juga kebijakan Pemerintah Daerah. Wujud dari pelaksanaan pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah, maka DPRD

dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan, meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, mengadakan perubahan terhadap rancangan perda dan juga mengajukan pertanyaan dan pendapat terhadap Pemerintah Daerah.¹²⁶

Pada melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah, DPRD meminta Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggung-jawaban yang merupakan kewajiban Kepala Daerah pada setiap tahun anggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 45 ayat (1 dan 2). Dalam laporan itu Kepala Daerah dapat melaporkan tentang apa yang telah dikerjakan, kemajuan-kemajuan, hambatan-hambatan yang dialami selama satu tahun anggaran yang berhubungan dengan pemerintahan Daerah, pembangunan dan kemasyarakatan.

Bentuk laporan pertanggungjawaban itu berpedoman pada PP No.108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Berdasarkan PP ini diatur bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah pada akhir tahun anggaran harus disampaikan kepada DPRD berupa laporan pelaksanaan tugas atau Progress Report yang pada dasarnya berisi penjelasan dan mempertanggungjawabkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan kepada DPRD sebagai wakil masyarakat selama satu tahun anggaran. Apabila dalam pertanggung jawaban "Progress Report secara substansial terungkap bahwa Kepala Daerah dalam menjalankan penyelenggaraan Daerah terindikasi kuat menyalahi ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sehingga menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas, maka DPRD sebagai lembaga pengembal amanat rakyat harus secara tegas mengambil keputusan "menolak" laporan Progress Report Kepala Daerah. Konsekuensi logis dari

¹²⁶ Lihat ketentuan dalam Pasal 19 UU No.22 Tahun 1999.

penolakan ini, maka DPRD harus mengadakan sebuah sidang paripurna untuk mengagendakan laporan “accountability report” dari Kepala Daerah.

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1), DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah. Ketentuan ini merupakan bentuk lain dari pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap Kepala Daerah. Dalam kenyataannya, setelah UU ini dijalankan, dampak dari pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, telah terjadi banyak kasus yang mengakibatkan diberhentikannya Kepala Daerah karena dianggap tidak dapat menyelenggarakan pemerintahan Daerah dengan baik dan benar. Kenyataan ini menunjukkan bahwa DPRD mempunyai kemandirian yang besar yang diberikan UU ini, selain itu pengawasan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah ini akan membuat Pemerintah Daerah akan lebih hati-hati dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan Daerah.

C. Kewenangan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Keberadaan UU ini diharapkan dapat membuat Daerah lebih mandiri, hal ini terlihat dengan diberikannya otonomi luas kepada Daerah. Pemerintah Pusat mendelegasikan sebagian besar tugas dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah, tetapi UU No.22 dinilai banyak orang masih setengah hati dalam memberikan otonomi yang luas kepada Daerah, sehingga menimbulkan dilema dalam penyelenggaraan Daerah. Contohnya saja dilema yang timbul diantara ketentuan Pasal 7 dan Pasal 10.

Pasal 7 berisikan ketentuan tentang kewenangan Daerah yang menyangkut seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain. Kewenangan Pemerintah Pusat ini dijabarkan dalam ayat (2)-nya menjadi kewenangan dalam bidang : kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia , pendaayagunaan sumber daya alam seta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Ketentuan Pasal 7 ini menyulitkan Daerah untuk mengelola secara maksimal kekayaan Daerahnya, karena menjadi kewenangan Pusat.

Ketentuan Pasal 7 ini dirasakan juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) yang mengatakan bahwa : Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Kondisi ini membuat Daerah tidak dapat mengelola Daerah dan sumber daya alamnya secara leluasa karena Pusat terlalu banyak ikut campur dengan alasan untuk kepentingan nasional. Keadaan ini akan menimbulkan kendala yang besar sekali bagi Daerah dan akan menimbulkan rasa ketidak puasan Daerah terhadap kepemimpinan Pusat. Dikhawatirkan rasa ketidakpuasan Daerah ini akan menimbulkan ketidaksukaan Daerah kepada Pemerintah Pusat sehingga berniat melepaskan diri dari negara kesatuan Indonesia. Pemerintah Pusat harus dapat mengantisipasi hal ini, agar keutuhan negara kesatuan Indonesia dapat terus dipertahankan dengan damai tanpa harus dengan kekerasan.

D. Peraturan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1999

Ketentuan Tentang peraturan daerah terdapat di dalam Bab VI. Pasal 69 menyatakan bahwa : Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabarannya lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa peraturan daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani serta Pimpinan DPRD karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, bahwa kedudukan DPRD adalah setara dengan Kepala Daerah.

Terdapat batasan-batasan dalam pembuatan perda yang diatur dalam Pasal 70 yang berisi ketentuan bahwa : peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan :

1. Kepentingan umum.
2. Peraturan Daerah lain.
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Batasan-batasan ini harus diindahkan oleh Pemerintahan Daerah, sehingga dalam setiap membuat peraturan daerah atau keputusan daerah tidak menyalahi prosedur sehingga dapat dibatalkan atau ditangguhkan oleh Pusat sebagai bentuk dari pengawasan dari suatu negara kesatuan.

Agar suatu peraturan daerah itu mempunyai kekuatan hukum dan mengikat dan juga dapat diketahui oleh masyarakat umum, maka perda itu harus diundangkan. Ketentuan tentang pengundangan perda itu terdapat dalam Pasal 73 yang mengatakan bahwa :

1. Peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.

2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat itu mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Pada penjelasan UU ini disebutkan bahwa pengundangan perda itu dimaksudkan pula untuk memenuhi formalitas hukum dan juga dalam rangka keterbukaan pemerintahan, lebih lanjut dinyatakan bahwa untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan perda, peraturan daerah itu perlu dimasyarakatkan.

Menurut Pasal 19 huruf (f) UU No.22 Tahun 1999, selain Kepala Daerah, DPRD dapat juga mengajukan suatu rancangan perda, hal ini didapat dari hak inisiatifnya. UU ini tidak mengatur materi apa yang dapat diajukan oleh Kepala Daerah dan DPRD, apakah ada perbedaan atau tidak, karenanya dapat disimpulkan semua materi yang berhubungan atau menyangkut akan kewenangan dari otonomi daerah dapat diajukan sebagai perda oleh Kepala Daerah dan juga DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah dan DPRD adalah sejajar, sama-sama menjadi bagian dari pemerintahan Daerah yang bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerah, karenanya dari manapun usul inisiatif itu, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bermanfaat bagi Daerah dapat diajukan.

Tentang tata cara pembuatan suatu perda, di sini diambil sebagai contoh : peraturan daerah tentang tehnik dan penyusunan peraturan daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah dan DPRD yang dikeluarkan oleh Propinsi Jawa Barat :

**Tahapan Penyusunan Dan Pengundangan
Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Daerah
Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2000 Tentang
Tata Cara Pembentukan Dan Tehnik Penyusunan
Peraturan Daerah**

Usul Inisiatif / Prakarsa Dari : Kepala Daerah

A. Tahap Persiapan :

1. Pengumpulan data oleh Instansi atau Instansi bersama Biro Hukum.
2. Analisis data dan Penyusunan Pra Rancangan
3. Persetujuan prinsip dari Gubernur.

B. Penyusunan Rancangan :

1. Penyusunan Rancangan Akademik.
2. Pemantapan Konsepsi.
3. Konsultasi Rancangan Peraturan Daerah.
4. Pembentukan Tim Asistensi.
5. Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah.

C. Tahap Pembahasan :

Tahap I :

- Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah oleh Gubernur.

Tahap II :

- a. Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD.
- b. Jawaban Eksekutif.

Tahap III :

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah bersama DPRD melalui Rapat Komisi, atau Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Pansus.

Tahap IV :

- a. Laporan Pansus.
- b. Kata akhir Fraksi-fraksi.
- c. Penetapan dan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, dilanjutkan dengan penandatanganan Peraturan Daerah oleh Gubernur dan sambutan Gubernur.

D. PENGUNDANGAN.

Usul Inisiatif / Prakarsa Dari DPRD

A. Tata Cara Panyampaian Usul Inisiatif / Prakarsa :

1. Sekurang-kurangnya 5 anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari 1 Fraksi berhak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai usul prakarsa.
2. Usul prakarsa disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis.
3. Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD.
4. Dalam Rapat Paripurna pengusul diberikan kesempatan memberikan penjelasannya.
5. Pembicaraan dilakukan dengan memberikan kesempatan :
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan.
 - b. Pengusul untuk memberikan jawaban atas pandangan DPRD.

6. Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
7. Selama usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menariknya kembali.

B. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

1. Penyusunan Rancangan Akademik.
2. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

C. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Tahap I :

Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah oleh Pimpinan DPRD.

Tahap II :

- a. Pendapat Gubernur tentang Rancangan Peraturan Daerah.
- b. Jawaban DPRD terhadap pendapat Gubernur.

Tahap III :

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah bersama DPRD melalui Rapat Komisi, atau Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Pansus.

Tahap IV :

- a. Laporan Pansus
- b. Kata akhir Fraksi-fraksi.
- c. Penetapan dan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah menjadi : Peraturan Daerah, dilanjutkan dengan penandatanganan Peraturan Daerah oleh kepala Daerah dan sambutan Kepala Daerah.

D. Pengundangan.¹²⁷

¹²⁷ Tahapan penyusunan dan pengundangan peraturan daerah berdasarkan peraturan daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2000 tentang Tata cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah.

Berdasarkan kedua tahapan pengajuan inisiatif perda ini, yang membedakannya adalah pada saat persiapan rancangan perda itu diajukan. Rancangan perda yang diajukan oleh Kepala Daerah sebelum dimajukan kepada DPRD, harus melewati tahapan-tahapan tertentu seperti pengumpulan data yang dilakukan oleh instansi yang berkepentingan dengan dibantu oleh Biro Hukum, setelah itu dianalisa baik dan buruknya, baru dibuat pra rancangan perda yang harus disetujui oleh Gubernur. Setelah itu baru dibuat penyusunan rancangan perda, tahap selanjutnya adalah mengajukannya kepada DPRD dan terakhir adalah pengundangan.

Usulan perda yang diajukan oleh DPRD harus diajukan sekurang-kurangnya 5 orang anggota DPRD dari lebih dari satu fraksi, setelah itu setelah melewati beberapa tahapan baru dijadikan keputusan DPRD. Setelah itu sama dengan prosedur yang dilalui oleh Kepala Daerah, usulan itu dibuat penyusunan rancangan perdanya. Tahap selanjutnya diadakan pembahasan dalam sidang-sidang DPRD yang melibatkan Kepala Daerah. Perbedaannya, rancangan perda yang diajukan oleh Kepala Daerah dalam tahap pembahasan disampaikan oleh Gubernur, lalu diadakan pemandangan umum oleh fraksi-fraksi dan jawaban dari eksekutif, sedangkan dalam rancangan perda yang diajukan oleh DPRD, dalam pembahasannya, penyampaiannya dilakukan oleh DPRD, lalu Kepala Daerah memberikan tanggapan dan pendapatnya, setelah itu DPRD memberikan jawabannya. Proses selanjutnya sama dengan tahapan yang dilalui oleh Kepala Daerah.

Pada proses pengajuan rancangan perda ini, tahap penyusunan rancangan perda dianggap sangat penting, karena melibatkan para pakar dari berbagai disiplin ilmu dan masyarakat. Contohnya saja pembuatan perda tentang

lingkungan. Sebelum rancangan perda tentang lingkungan dibuat, maka harus melibatkan para pakar dibidang lingkungan, pakar biologi dan pakar-pakar lainnya yang berkaitan dengan masalah lingkungan, selain itu kehadiran pakar hukum juga diperlukan agar peraturan yang dibuat tidak menyalahi ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan, demikian pula dengan para tokoh-tokoh LSM dan juga tokoh-tokoh masyarakat. Semua ini dianggap sebagai bentuk dari pengawasan preventif, karena dilakukan sebelum perda itu ditetapkan. Bentuk pengawasan ini sangat dibutuhkan agar di dapat suatu perda yang memenuhi syarat-syarat dan berdaya guna dan berhasil guna bagi masyarakat, dan yang lebih penting lagi, akan menghasilkan suatu perda yang keberadaannya dibutuhkan dan diterima dengan baik oleh masyarakat Daerah itu, sehingga akan memperkecil kemungkinan perda itu akan ditangguhkan atau dibatalkan oleh Pemerintah Pusat sebagai bentuk dari tugas pengawasan represifnya.

Setelah suatu perda mendapat persetujuan dari DPRD, maka Perda itu harus ditandatangani oleh Kepala Daerah, setelah itu baru dapat diundangkan sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat. Ketentuan ini merupakan bentuk dari penjabaran otonomi daerah, dimana Daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya tanpa terlalu banyak campur tangan dari Pusat, karena pada dasarnya Daerah lah yang lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan yang dibutuhkan rakyatnya.

Bentuk penandatanganan Kepala Daerah terhadap suatu perda dan juga proses pembuatan perda itu sendiri, menunjukkan bahwa dalam pemerintahan Daerah di Indonesia, walaupun telah dipisahkan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, tetapi tetap tidak dapat

memakai prinsip trias politika secara murni. Ada saat-saat dimana kekuasaan eksekutif mencampuri kewenangan legislatif. Contohnya dalam pembuatan perda ini. Keadaan ini dimungkinkan terjadi, karena pada dasarnya UUD 1945 memang tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquie, tetapi pembagian kekuasaan, hal terlihat dari kerja sama DPRD dan Kepala Daerah dalam pembuatan peraturan daerah.

E. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Perda Menurut UU No.22 Tahun 1999

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Pengawasan ini merupakan konsekuensi logis dari diberikannya kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah. Pengawasan yang dilakukan Pusat terhadap Daerah harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, jadi ada rambu-rambu yang membatasinya, hal ini dimaksudkan agar Pusat tidak berubah menjadi tirani atau diktaktor yang akan mengekang kebebasan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahannya.

Pengawasan sendiri bukanlah dimaksudkan untuk mengekang kebebasan Daerah, tetapi untuk menjaga agar Daerah dalam melakukan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan Daerah, tidak menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan dan tetap berada dalam koridor negara kesatuan.

Pengertian pengawasan sendiri adalah : suatu usaha untuk mengetahui bagaimana kenyataan yang terjadi di lapangan, apakah telah sesuai dengan yang telah diatur atau tidak. Melihat dari pengertian tentang pengawasan ini dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan Pemerintah Pusat kepada Daerah ini diperlukan agar :

1. negara kesatuan Indonesia dapat dipertahankan
2. penyelenggaraan pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga kepentingan rakyat Daerah dapat diperhatikan dengan baik.

Pada pelaksanaannya, pengawasan represif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah pengawasan untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Tujuan dari diadakannya penitik beratan kepada pengawasan represif adalah :

1. untuk mencapai tingkat kinerja tertentu.
2. untuk menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasional Pemerintahan.
3. untuk memperoleh dengan perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan Daerah dan nasional.
4. untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan Daerah.
5. untuk tetap terjaganya integritas nasional.

Pada penjelasan umum UU No.22 Tahun 1999 disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi yaitu : Fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (1), Pasal ini dalam huruf (f)-nya mengatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap :

1. pelaksanaan perda dan perundang-undangan lainnya.
2. pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. pelaksanaan APBD
4. kebijakan Pemerintah Daerah.
5. Pelaksanaan kerja sama Internasional di Daerah.

6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan Daerah
7. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Pengawasan DPRD terhadap perda adalah pengawasan dalam rangka fungsi legislasi, yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap jalannya pelaksanaan dari peraturan daerah dan juga peraturan-peraturan lainnya, apakah telah sesuai atau bertentangan.

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah harus diawasi pelaksanaannya, hal ini bertujuan agar tujuan otonomi daerah dapat terlaksana dan tidak menjadikan Pemerintah Daerah menjadi Raja-raja kecil. UU NO.22 Tahun 1999 telah mengatur tentang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Bab XII tentang pembinaan dan pengawasan. Ketentuan Pasal 112 mengatakan bahwa :

1. Dalam rangka pembinaan, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah.
2. Pedoman mengenai pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Otonomi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pada penjelasan umum UU No.22 Tahun 1999 pada bagian 10 tentang pembinaan dan pengawasan disebutkan bahwa :

Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonomi, 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 pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena itu, peraturan

daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan penjelasan ini dapat dilihat, bahwa UU ini menitik beratkan pengawasan represif terhadap peraturan daerah, sehingga peraturan daerah dapat langsung diundangkan kepada masyarakat tanpa menunggu pengesahan dari Pusat, hal ini dimaksudkan oleh para pembuat UU ini, untuk memandirikan daerah dan memberdayakan DPRD.

Untuk menjaga agar Daerah tidak keluar dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dalam kerangka negara kesatuan, maka perda yang telah berlaku itu harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Hal ini terdapat dalam pasal 113 yang berbunyi : dalam rangka pengawasan, peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan. Ketentuan Pasal ini menunjukkan bahwa kebebasan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya masih tetap dalam naungan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap perda menurut UU ini hanyalah bersifat represif saja, yaitu pengawasan yang hanya dilakukan bila suatu perda telah diundangkan. Dalam pelaksanaannya, pengawasan represif ini memang lebih memudahkan Daerah dalam pembuatan suatu perda, hanya saja dalam pengawasan Pusat terhadap perda, banyak perda yang dinilai tidak layak, sehingga ditunda dan harus direvisi lagi atau kemungkinan dibatalkan oleh Pusat,¹²⁸ karena perda yang dibuat Daerah dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain atau peraturan yang lebih tinggi. Banyaknya perda yang terancam dibatalkan, yaitu

¹²⁸ Saat penelitian ini dilakukan belum ada pembatalan perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

sekitar 68 perda¹²⁹ menunjukkan bahwa sebenarnya Daerah masih meraba-raba atau mengira-ngira muatan materi apa yang boleh dibuat atau tidak boleh dibuat dalam suatu peraturan daerah, hal ini dikarenakan tidak adanya aturan yang jelas tentang muatan materi yang dapat dibuat dalam suatu perda.

Dalam hal ini Ateng Sjafruddin berpendapat, bahwa perlu adanya pengawasan preventif dalam pengawasan Pusat terhadap Perda. Bentuk pengawasan preventif itu bukan berupa pengesahan suatu perda seperti yang dulu diatur dalam UU No.7 Tahun 1974, tetapi lebih berupa kontrol dan juga pembinaan Pusat kepada Daerah, yaitu berupa pemberian bimbingan, petunjuk-petunjuk, rambu-rambu, dan juga informasi yang berguna sebagai pembatas yang membatasi wewenang Daerah. Hal ini bukan dimaksudkan untuk membatasi wewenang Daerah, tetapi untuk membantu Daerah dalam pembuatan suatu perda agar memenuhi syarat-syarat yang diinginkan Pusat sehingga dapat dihindari terjadinya suatu penundaan atau pembatalan perda.¹³⁰

Pada pelaksanaan pengawasan Pusat terhadap perda, sebaiknya pengawasan Pusat tidak hanya sebatas pada pengawasan represif saja, tetapi pengawasan preventif juga diperlukan sebagai rambu-rambu agar Daerah dapat membuat perda dengan baik. Rambu-rambu itu dapat berupa suatu aturan yang rinci tentang mana yang dapat atau tidak dapat dijadikan muatan materi suatu perda, sehingga Daerah tidak seperti selama ini yang hanya bisa menebak-nebak atau mengira-ngira yang mana muatan materi perda yang diperbolehkan atau tidak, sehingga banyak dari perda yang ditangguhkan atau

¹²⁹ Sumber Kapuspenmas Depdagri.

¹³⁰ Hasil wawancara pada Tanggal 27 Maret 2002.

terancam dibatalkan. Selain itu perlu adanya konsultasi yang dilakukan oleh Daerah kepada Pusat dalam pembuatan suatu perda, hal ini bukan untuk membatasi wewenang Daerah dalam membuat perda, tetapi dimaksudkan agar perda yang dibuat oleh Daerah sudah sejak awal memenuhi persyaratan yang dikehendaki Pusat sehingga memperkecil kemungkinan untuk dibatalkan atau ditangguhkan, karena bagaimanapun otonomi daerah di Indonesia bukanlah kebebasan yang sebebas-bebasnya tetapi tetap di dalam naungan negara kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan lebih lanjut tentang pengawasan represif ini terdapat dalam Pasal 114. Pasal ini sebagai dasar hukum Pusat untuk mengawasi perda, apakah telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan atau tidak. Suatu perda dianggap telah melanggar ketentuan yang telah ditetapkan bila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundangan-undangan lainnya.

Untuk menjaga timbulnya sentralisasi baru dalam era otonomi Daerah ini, maka dalam ketentuan Pasal 114 ayat (4) disebutkan bahwa, Daerah dapat mengajukan keberatan terhadap dibatalkannya perda yang telah diundangkannya itu kepada Mahkamah Agung sebagai Lembaga yang berwenang untuk menguji materiel peraturan dibawah undang-undang.

E. Pelaksanaan Pengawasan Perda Menurut PP No.20 Tahun 2001 Dan Kepmendagri No.41 Tahun 2001

PP No.20 Tahun 2001 adalah Peraturan Pemerintah yang berisikan tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (6) yang berisikan ketentuan Umum, disebutkan bahwa kebijakan daerah adalah : aturan, arahan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah, keputusan kepala daerah, keputusan DPRD dan keputusan pimpinan DPRD. Dari ketentuan ini dijelaskan bahwa peraturan daerah masuk kedalam katagori kebijakan daerah

Lebih lanjut dikatakan dalam ayat (8) bahwa pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu disebutkan pula dalam ayat (9) tentang pengawasan represif, yaitu : pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan Daerah baik berupa peraturan daerah, keputusan kepala daerah, keputusan DPRD maupun keputusan pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain pengawasan represif, PP ini juga menyebutkan pengawasan lainnya, yaitu pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Daerah Otonomi berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dari Pusat. Untuk mengawasi kewenangan Daerah otonom ini perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan agar kewenangan itu tidak mengarah kepada kedaulatan. Pembinaan dan pengawasan ini merupakan bagian dari

integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan.

Ketentuan yang mengatur tentang pembinaan adalah ketentuan dalam Pasal 1 ayat (7) yang berbunyi : pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau wakil Pemerintah di Daerah. Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 4 PP No.20 Tahun 2001 bahwa yang dimaksud dengan wakil pemerintah itu adalah : Gubernur.

Ketentuan ini sungguh menarik untuk dicermati, karena kalau menurut ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999, dinyatakan bahwa tidak ada hubungan hirarki diantara Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan dalam PP ini disebutkan bahwa dalam rangka pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan Kota, Gubernur ditunjuk selaku wakil Pemerintah Pusat yang melakukan pembinaan atas daerah-daerah tersebut. Lebih lanjut dikatakan dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa pembinaan oleh Gubernur itu dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Selain pembinaan, Pemerintah Pusat juga melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Ketentuan tentang pengawasan ini terdapat dalam Pasal 7 yang mengatakan bahwa : Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sebagaimana dalam pembinaan, Pemerintah juga dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah. Bila dalam UU No.22 Tahun 1999, tidak dicantumkan tentang pengawasan dari Gubernur ini, maka PP ini mengaturnya, sehingga walaupun dalam UU No.22 Tahun 1999 ditegaskan tidak ada hubungan hirarki diantara Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota,

tetapi pada kenyataannya mau tidak mau dalam membuat kebijakan daerah harus tunduk terhadap Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 9 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan represif kepada Gubernur selaku wakil Pusat di Daerah setelah berkoordinasi dengan instansi terkait. Bentuk dari pengawasan represif ini adalah berupa pembatalan terhadap kebijakan daerah.

Kebijakan Daerah yang telah dibatalkan oleh Pusat menurut Pasal 15 harus ditindak lanjuti oleh Daerah dan dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen lainnya, bila Daerah tidak melakukannya atau menolak untuk menindak lanjuti pengawasan itu, maka menurut Pasal 16, Daerah itu dapat dikenakan sanksi. Ketentuan Pasal 16 ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 114 ayat (4) UU No.22 Tahun 1999, yang mengatur bahwa : Daerah yang tidak menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, setelah mengajukannya kepada Pemerintah.

Keadaan ini menimbulkan polemik tersendiri, yaitu siapa yang lebih berwenang untuk mengeluarkan kata akhir, apakah Mahkamah Agung sebagai lembaga yudisial review ataukah Pemerintah sebagai lembaga political review.

Mekanisme pengawasan dari Pemerintah Pusat sesuai dengan prosedur yang ada dan diatur dalam Peraturan pemerintah No.20 Tahun 2001 Jo Kepmendagri No.41 Tahun 2001 tentang pengawasan represif. Dalam PP ini disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non

Departemen sesuai dengan kewenangan masing-masing. Tugas pengawasan Pusat ini dapat dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah. Pembinaan tersebut dititik beratkan kepada pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Khusus pengawasan represif terhadap peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah, Menteri dalam Negeri melakukannya dengan berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Pemerintah dalam rangka untuk pengawasan tersebut juga melibatkan pengawasannya oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat (dengan mekanisme pelimpahan wewenang).

Dari ketentuan PP ini, maka dalam pelaksanaannya yang terjadi di lapangan, bila pada waktu PP ini belum dikeluarkan, maka pengawasan represif terhadap kebijakan daerah langsung ditangani oleh Pusat, tetapi setelah PP ini berlaku, maka pengawasan represif dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah. Dalam kenyataannya keadaan ini lebih efektif dibandingkan sewaktu PP ini belum diberlakukan. Karena dalam PP ini disebutkan bahwa tugas Gubernur selaku Wakil Pusat untuk melakukan pembinaan dengan memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Dalam kenyataannya sebelum PP ini dibuat, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dapat langsung mengajukan kebijakan Daerah kepada Pusat tanpa melalui Gubernur, hal ini mengakibatkan banyak dari kebijakan daerah itu yang ditanggihkan dan keadaan ini membuat Pusat dalam hal ini Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah menjadi bekerja ekstra keras sehingga pengawasan represif menjadi kurang efektif.

F. Pelaksanaan Pengawasan Perda Menurut KEPRES NO.74 TAHUN 2001

Pelaksanaan pengawasan pusat terhadap perda menurut Kepres No.74 tahun 2001 terdapat dalam pasal 5 yang berbunyi :

1. Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pengawasan fungsional sesuai dengan bidang kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Inspektur Jendral Departemen, Pimpinan Badan/unit yang diberi tugas melaksanakan pengawasan.

Mekanisme pelaksanaan pengawasan Pemerintah pusat terhadap Perda adalah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 13 Kepres No.74 Tahun 2001 :

Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Bupati, Walikota melakukan pengawasan fungsional melalui kegiatan :

1. Pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidental maupun pemeriksaan terpadu.
2. pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit atau satuan kerja.
 - a. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.
 - b. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan.

G. Konsekuensi Hukum Dari Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Perda Menurut UU No.22 Tahun 1999

Ketentuan tentang pengawasan Pusat terhadap perda terdapat dalam pasal 114 yang juga mengatur tentang konsekuensi hukum dari pelaksanaan pengawasan Pusat, dalam Pasal 114 dikemukakan bahwa :

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.

Pada ketentuan diatas disebutkan bahwa yang berhak mengawasi perda adalah Pemerintah, karenanya semua pengawasan terhadap peraturan daerah baik di Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota dilakukan oleh Pemerintah, karena itu semua perda yang dibuat oleh Daerah setelah diundangkan langsung diserahkan ke Pusat

dalam hal ini pada Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tanpa melewati Gubernur untuk Daerah Kabupaten dan Kota.

Pelimpahan wewenang pelaksanaan pengawasan kepada Gubernur selaku Wakil Pusat untuk Daerah Kabupaten dan Kota, baru diatur dalam ketentuan PP No.20 Tahun 2001. Dalam Pasal 7 ayat (1) PP ini disebutkan bahwa :

1. Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah.
2. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Adapun konsekuensi hukum yang timbul dari pengawasan Pusat terhadap perda tercantum dalam Pasal 10 PP NO.20 Tahun 2001 yaitu :

1. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan keputusan pembatalan terhadap perda 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.
2. Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan keputusan pembatalan perda dan atau keputusan Kepala Daerah Kabupaten dan kota, Keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD Kabupaten dan kota sesuai kewenangan yang dilimpahkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2).
3. 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.

4. Daerah Kabupaten / Kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda, keputusan Kepala Daerah, keputusan DPRD dan keputusan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota oleh Gubernur sesuai kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di Daerah.

Dari ketentuan isi pasal-pasal diatas dapat dilihat bahwa yang melakukan pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Dalam Negeri.

Untuk lebih mengefisienkan pengawasan, maka menurut PP ini pelaksanaan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Kota dapat dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil dari Pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal 10, disebutkan bahwa konsekuensi dari pengawasan terhadap perda itu, maka Pemerintah dapat membatalkan pelaksanaan perda tersebut bila bertentangan dengan : kepentingan umum, perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturaan perundang-undangan lainnya.

Melihat ketentuan yang terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999 dan juga PP No.20 Tahun 2001, dapat dikatakan bahwa Indikator pembatalan Perda adalah :

1. apabila tidak sesuai dengan kewenangan baik di bidang otonomi atau tugas pembantuan.
2. apabila bertentangan dengan kepentingan umum.
3. apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
4. apabila bertentangan dengan peraturan daerah lainnya.
5. apabila tidak berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pemerintah Daerah menurut UU No.22 Tahun 1999 dan PP No.20 Tahun 2001 dapat mengajukan keberatan terhadap pembatalan perda yang dilakukan Pusat sebagai bentuk dari pengawasannya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa Daerah dapat mengajukan keberatan atas pembatalan itu kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Dalam PP No.20 Tahun 2001, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan terhadap pembatalan perda kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, sedangkan untuk Daerah Kabupaten dan Kota dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah.

Pengajuan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri, Gubernur dan Mahkamah Agung ini merupakan bentuk dari hak uji material. Pengertian dari hak uji material adalah hak yang diberikan kepada suatu badan atau lembaga untuk menilai apakah isi dari suatu peraturan perundang-undangan itu telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di Indonesia terjadi dualisme pengujian terhadap peraturan daerah, yaitu pengujian yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai badan politik dan pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini menimbulkan ketidak pastian, diapakah yang lebih berhak memutuskan kata akhir, apakah pengujian secara politis ataukah pengujian secara yudisial. Untuk menjawab ketidak pastian ini, Pemerintah menjelaskannya dapat penjelasan pasal 114 ayat (4) yang berbunyi : pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah. Jadi disini terlihat bahwa upaya terakhir dari pengajuan keberatan yang dilakukan Daerah terletak di tangan Mahkamah

Agung, hal ini menggambarkan bahwa walaupun badan politik (Pemerintah) dapat menguji perda tetapi ketentuan akhir tetap dipegang oleh hukum, dalam hal ini Mahkamah Agung.

BAB V

PENGAWASAN PERDA OLEH PEMERINTAH PUSAT MENURUT UU NO.32 TAHUN 2004

A. Perda Landasan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, karenanya dalam menyelenggarakan pemerintahannya, dibentuklah daerah otonom yang berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hakekat isi otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan Pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah.¹³¹ Untuk melaksanakan tugasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah, Pemerintah Daerah beserta DPRD diberi wewenang untuk membuat Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini merupakan produk hukum yang berisi peraturan-peraturan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah dan tugas pembantuan. Perda dimaksudkan juga sebagai landasan atau acuan bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan tugas Otonomi Daerah untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Perda sebagai produk hukum tidak terlepas dari tata peraturan perundang-undangan Nasional, di dalam Pasal 7 (1) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa : Jenis dan

¹³¹ Bagir Manan, *Perjalanan..., op.cit*, hlm.2-3.

hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

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

Melihat ketentuan ini, ternyata bahwa Perda mempunyai tempat dan menjadi bagian dalam susunan tata urutan perundang-undangan nasional. Dicantumkannya Perda dalam tata urutan perundang-undangan Indonesia menunjukkan bahwa kedudukan Perda dihargai sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya, akan tetapi dalam pembuatan suatu Perda harus selalu diingat bahwa Daerah Otonomi walaupun diberi kebebasan yang luas tetapi tetap berada dalam naungan negara kesatuan RI.

Keberadaan perda menjadi sesuatu keharusan bagi Daerah dalam rangka menyelenggarakan kewenangannya untuk mengatur urusan rumah tangga Daerah, baik yang bersumber dari otonomi daerah maupun yang bersumber dari tugas pembantuan. Perda yang dibuat berdasarkan Otonomi Daerah berisikan segala sesuatu yang mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenangan Daerah, baik yang bersifat substansial maupun mengenai cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, sedangkan Perda yang dibuat dalam bidang tugas pembantuan tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas pada pengaturan tentang

cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan.¹³²

Kewenangan membuat Perda adalah wujud dari pelaksanaan hak otonomi dari suatu Daerah dan merupakan salah satu sarana dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah,¹³³ karenanya kewenangan Daerah untuk membuat suatu Perda harus sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Dalam pembuatan suatu perda, harus diperhatikan bahwa fungsi perda adalah untuk melancarkan tugas Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, karenanya harus diperhatikan aturan-aturan dasar yang memayunginya seperti tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan Daerah lainnya, bila ketentuan dasar ini dilanggar, maka perda itu dapat dibatalkan atau batal demi hukum.¹³⁴

Definisi kepentingan umum sangat luas, menurut Bagir Manan, ada dua pengertian pokok tentang kepentingan umum yaitu :

1. kepentingan umum sebagai dasar untuk membatasi hak seseorang. Kepentingan umum di sini memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk melakukan tindakan atas hak-hak seseorang yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum, seperti pencabutan hak atau pembebasan hak.
2. kepentingan umum sebagai dasar untuk membatasi pemerintah. Pemerintah pada dasarnya tidak diperbolehkan untuk melakukan tindakan atau

¹³² I Gde Pantja Astawa, *Kajian Atas Perda No.19 dan 20/2001 Dalam Perspektif Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Perundang-undangan*, Makalah dalam Seminar Kehutanan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UNPAD, Bandung 20 Pebruari 2002, hlm.3-4.

¹³³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999, hlm.41.

¹³⁴ Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit.*, hlm.247.

membuat keputusan yang bertentangan dengan kepentingan umum.¹³⁵

Indikator kepentingan umum menurut Tim Kajian Akademik Koordinator Kerjasama FH UNPAD dengan Biro Hukum Prov. Jabar yang dibuat pada bulan Desember 2000 adalah :

1. Kepentingan Daerah setempat yaitu : bahwa dalam pembuatan suatu Perda, partisipasi masyarakat sangat diperlukan, hal ini untuk mencegah agar Perda tidak akan bertentangan dengan kepentingan masyarakat Daerah tersebut, karena Perda telah menyikapi, merespon dan mengakomodasikan berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat Daerah tersebut.
2. Kepentingan Daerah lainnya yaitu : Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan Daerah lainnya, hal ini bertujuan agar Perda tersebut tidak dipermasalahkan masyarakat Daerah lainnya yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Perda tersebut.
3. Kepentingan nasional yaitu : bahwa dalam pembuatan Perda, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Daerah harus mengingat bahwa Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang berbentuk republik, karenanya Otonomi Daerah bukanlah kemerdekaan Daerah, tetapi kemandirian dalam kerangka dan ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pada pembuatan suatu Perda harus selalu diingat bahwa Perda sebagai kaidah hukum berkaitan dengan suatu tertib hukum, yaitu bahwa setiap kaidah hukum harus terkait dan tersusun dalam suatu sistem yang satu sama lain tidak boleh saling mengesampingkan. Doktrin atau ajaran tertib hukum ini mengandung beberapa hal :

1. dalam hal peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah bertentangan dengan peraturan

¹³⁵ Ibid.

perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dibatalkan bahkan dapat dinyatakan batal demi hukum.

2. dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan lama dianggap telah dikesampingkan (*Lex Posterior Derogat Priori*).
3. dalam hal peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang yang merupakan kekhususan dari bidang-bidang umum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang khusus (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*).¹³⁶

B. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Pemerintah Pusat

Pada suatu negara kesatuan terdapat prinsip yang mengatakan bahwa pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terletak di tangan Pemerintah Pusat, karenanya otonomi yang diberikan kepada Daerah bukanlah kemerdekaan tetapi kebebasan yang terbatas atau dapat dikatakan bahwa kemandirian itu adalah wujud dari pemberian kesempatan bagi Daerah yang harus dipertanggungjawabkan.¹³⁷ Oleh karena itu Pemerintah Pusat berhak melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di Daerah. Mengenai hal ini Amrah Muslimin berpendapat bahwa : prinsip yang terkandung di dalam negara kesatuan adalah bahwa

¹³⁶ I Gde Pantja Astawa, *op.cit*, hlm.12.

¹³⁷ Ateng Syafrudin, *Pasang surut...*, *op.cit*, hlm.23.

Pemerintah Pusat berwenang campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di Daerah dan kewenangan Pemerintah Pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD.¹³⁸ Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga Daerah seperti dasar kerakyatan dan kebebasan Daerah itu untuk berprakarsa, karenanya bandul pengawasan harus bergerak seimbang, tidak terlalu longgar tetapi tidak pula terlalu ketat.¹³⁹

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. harus sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.
2. tidak boleh menyimpang atau melanggar kepentingan nasional dan batas-batas wewenang yang telah diberikan.
3. Pemerintah Pusat berhak untuk mengawasi Pemerintah Daerah baik secara preventif dan represif.¹⁴⁰

¹³⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek...., op.cit*, hlm.17

¹³⁹ Bagir Manan, *Hubungan...., op.cit*, hlm.181

¹⁴⁰ R. Joeniarto, *Perkembangan, op.cit*, hlm.209.

C. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Perda

Bentuk negara yang dipakai di Indonesia adalah, bentuk negara kesatuan dengan memakai sistem desentralisasi, hal ini juga terdapat di dalam penjelasan umum UU No.32 tahun 2004 yang mengatakan bahwa : Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Pengertian dari negara kesatuan yang didesentralisasikan adalah : bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas urusan negara adalah Pusat, tetapi dalam negara kesatuan terdapat asas yang mengatakan bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi di antara pusat dan daerah sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi diantara itu adalah Pemerintah Pusat.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan rumah tangganya.¹⁴¹

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan berbeda dengan sistem sentralisasi. Pengertian dari sentralisasi adalah suatu pemusatan pada satu titik atau orang, karenanya dalam sistem sentralisasi, segala kewenangan pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dipusatkan dalam satu tangan yaitu Pemerintah Pusat.

Berlainan dengan sistem sentralisasi, dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan Pemerintah Pusat

¹⁴¹ Bagir Manan, *Hubungan..., op.cit*, hlm.16.

diberikan kepada Daerah untuk dilaksanakan sebagai wewenang daerahnya. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 10 undang-undang No. 32 tahun 2004 yang mengatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama, sedangkan pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Jadi selain yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang telah di rinci sebagaimana disebutkan di atas, dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Sistem desentralisasi dipergunakan untuk menghindari terjadinya penumpukan atau konsentrasi kekuasaan di Pusat, karenanya dibentuklah daerah-daerah otonom yang dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan Daerah sehingga kegiatan kekuasaan tidak terpusat di pusat kekuasaan, selain itu hal ini bertujuan untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat atau rakyat di Daerah.

Daerah otonom, adalah daerah yang sanggup untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya secara mandiri dan dapat bertanggung-jawab sehingga tidak menimbulkan beban bagi Pusat. Pengertian dari daerah otonom adalah : Pemerintahan Daerah yang mempunyai peraturan sendiri atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri atau legislatif sendiri. Istilah otonomi berkembang menjadi : pemerintahan sendiri yang meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan sendiri dan kepolisian sendiri. Jadi dapat diartikan bahwa arti Daerah otonom adalah : Daerah yang berhak dan berkewajiban

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁴² Menurut Bagir Manan, arti dari otonomi adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangga)-nya sendiri.¹⁴³

Otonomi sebagai bagian dari desentralisasi dipandang sebagai salah satu sarana untuk memajukan Daerah, karena kegunaan dibentuknya Daerah otonom adalah agar dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan dapat melaksanakan pembangunan dengan lebih baik, selain itu tentu saja dengan otonomi daerah akan meringankan beban dari Pemerintah Pusat dalam mencapai tujuannya untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.

Konsekuensi dari adanya kebebasan daerah dalam membuat peraturan perundang-undangan adalah : pembinaan dan pengawasan dari pusat. Tanpa suatu pembinaan dan pengawasan yang baik, tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat disalah gunakan dan tidak mencapai maksud dan tujuan yang diinginkan, karenanya diperlukan pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah.

Pembinaan Pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah¹⁴⁴ dilakukan sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Agar pembinaan dapat terarah dan kena pada sasaran yang dituju, maka pemerintah beserta aparatnya yang terdiri dari menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non

¹⁴² Josef Riwu Kaho, *op.cit.* hlm.14.

¹⁴³ Bagir Manan, *Hubungan..., op.cit.* hlm.21.

¹⁴⁴ Pasal 1 angka 3 PP No.79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Lihat juga penjelasan umum angka 9 UU No.32 tahun 2004.

departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dikoordinasikan oleh menteri dalam negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi¹⁴⁵ :

- a. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan.
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- c. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
- d. Pendidikan dan pelatihan dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pada rangka pembinaan dan pengawasan pusat kepada daerah, pemerintah pusat dapat menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara daerah, apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara daerah atas penyelenggaraan daerah yang bersangkutan.¹⁴⁶

Sanksi yang diberikan Pusat kepada daerah adalah : berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁷

Diharapkan dengan adanya pembinaan dari Pusat terhadap Daerah menjadikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat berjalan dengan baik sehingga tujuan Negara yaitu *welfare state* dapat terwujud.

¹⁴⁵ Pasal 2 PP No.79 tahun 2005.

¹⁴⁶ Lihat penjelasan umum angka 9 UU No.32 tahun 2004.

¹⁴⁷ Ibid.

Pemerintah pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak plaset, yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya. Menurut Bagir Manan, pengertian dari hak plaset adalah : hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan itu mempunyai kekuatan yang mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.¹⁴⁸

Salah satu tugas dari pengawasan Pusat kepada Daerah adalah pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah. Pengawasan pusat terhadap perda dapat dilakukan dalam mekanisme pengawasan sebagai berikut :

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Pengawasan yang dilakukan Pusat terhadap Daerah harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, jadi ada rambu-rambu yang membatasinya, hal ini dimaksudkan agar Pusat tidak bersifat otoriter yang akan mengekang kebebasan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahannya.

Pengawasan sendiri bukanlah dimaksudkan untuk mengekang kebebasan Daerah, tetapi untuk menjaga agar Daerah dalam melakukan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan Daerah, tidak menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan (melampaui kewenangannya) dan tetap berada dalam koridor negara kesatuan.

Pengertian pengawasan sendiri adalah : suatu usaha untuk mengetahui bagaimana kenyataan yang terjadi di lapangan, apakah telah sesuai dengan yang telah diatur

¹⁴⁸ Bagir Manan, *Hubungan ...Op.Cit.*, hlm.109.

atau tidak. Memperhatikan pengertian tentang pengawasan ini dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan Pemerintah Pusat kepada Daerah ini diperlukan agar :

1. negara kesatuan Indonesia dapat dipertahankan
2. penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga kepentingan rakyat Daerah dapat diperhatikan dengan baik.

Pada pelaksanaannya, ada beberapa pengawasan yang diberlakukan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan pengawasan perda di daerah seperti, pengawasan preventif, pengawasan represif dan juga pengawasan yang dilakukan secara umum.

Pengawasan represif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah pengawasan untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Pada ketentuan Pasal 41 UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi yaitu : Fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan tugas dan wewenang sebagaimana tertuang dalam Pasal 42 ayat (1) huruf (c) UU No.32 Tahun 2004 yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Pengawasan DPRD terhadap Perda adalah pengawasan dalam rangka fungsi legislasi, yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap jalannya

pelaksanaan dari Perda dan juga peraturan-peraturan lainnya, apakah telah sesuai atau bertentangan dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah harus diawasi pelaksanaannya, hal ini bertujuan agar tujuan otonomi daerah dapat terlaksana dan tidak menjadikan Pemerintah Daerah menjadi Raja-raja kecil. UU No.32 Tahun 2004 telah mengatur tentang pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Bab XII tentang pembinaan dan pengawasan. Pasal 217 (1) mengatakan bahwa

pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :

1. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
3. Pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
 1. Pendidikan dan pelatihan
 2. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Adapun ketentuan tentang pengawasan di atur dalam Pasal 218 UU No.32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa

1. pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
 - a. pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah ini secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan dan pembinaan terhadap kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur sebagai wakil pusat di daerah.¹⁴⁹

Maksud dari 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 pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Selain memakai pengawasan represif, UU No.32 tahun 2004 juga memakai pengawasan preventif

Pada pelaksanaan pengawasan Pusat terhadap perda, sebaiknya pengawasan Pusat tidak hanya sebatas pada pengawasan represif saja, tetapi pengawasan preventif juga diperlukan sebagai rambu-rambu agar Daerah dapat membuat Perda dengan baik. Rambu-rambu itu dapat berupa suatu aturan tentang mana yang dapat atau tidak dapat dijadikan muatan materi suatu Perda, sehingga Daerah tidak seperti selama ini yang hanya bisa menebak-nebak atau mengira-ngira yang mana muatan materi Perda yang diperbolehkan atau tidak, sehingga banyak dari Perda yang ditangguhkan atau terancam dibatalkan. Selain itu

¹⁴⁹ Lihat ketentuan Pasal 221 dan 222 serta penjelasan Pasal 218 UU No.32 Tahun 2004.

perlu adanya konsultasi yang dilakukan oleh Daerah kepada Pusat dalam pembuatan suatu Perda, hal ini bukan untuk membatasi wewenang Daerah dalam membuat Perda, tetapi dimaksudkan agar Perda yang dibuat oleh Daerah sudah sejak awal memenuhi persyaratan yang dikehendaki Pusat sehingga memperkecil kemungkinan untuk dibatalkan atau ditangguhkan, karena bagaimanapun otonomi daerah di Indonesia bukanlah kebebasan yang sebebaskan-bebasnya tetapi tetap di dalam naungan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pemakaian pengawasan preventif ini bukan dimaksudkan agar Pemerintah Pusat bersifat sentralistis, tetapi dimaksudkan untuk menjaga kepastian hukum, karena permasalahan yang dapat terjadi adalah : Perda yang telah disetujui oleh DPRD dan telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dapat diberlakukan setelah diundangkan dalam lembaran Daerah tanpa menunggu pengesahan dari Pusat dahulu, bila dikemudian hari Perda tersebut dibatalkan Pusat, bagaimana akibat-akibat hukum dari pelaksanaan Perda yang telah diberlakukan kepada masyarakat?, karenanya untuk menjaga kepastian hukum perlu diadakan pengawasan preventif terhadap Perda-Perda tertentu, seperti Perda-Perda yang dapat mengakibatkan biaya tinggi yang dibebankan kepada masyarakat seperti perda tentang : pajak daerah, retribusi, tata ruang dan juga perda yang berkenaan dengan lingkungan hidup.

Banyaknya Peraturan daerah yang bermasalah semenjak era reformasi, mencapai ribuan Perda. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya Daerah masih meraburaba atau mengira-ngira muatan materi apa yang boleh dibuat atau tidak boleh dibuat dalam suatu Perda. Sebenarnya pengaturan masalah muatan materi telah diatur dalam Pasal 12 UU No.10 Tahun 2004 jo Pasal 13

angkat (1) dan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, tetapi kadangkala pemerintah daerah tidak memahaminya dengan baik, sehingga diperlukan adanya pengawasan preventif dalam pengawasan Pusat terhadap Perda. Pengawasan preventif itu dimaksudkan sebagai kontrol dan juga pembinaan Pusat kepada Daerah, yaitu berupa pemberian bimbingan, petunjuk-petunjuk, rambu-rambu, dan juga informasi yang berguna sebagai pembatas yang membatasi wewenang Daerah. Hal ini bukan dimaksudkan untuk membatasi wewenang Daerah, tetapi untuk membantu Daerah dalam pembuatan suatu Perda agar memenuhi syarat-syarat yang diinginkan Pusat sehingga dapat dihindari terjadinya suatu penundaan atau pembatalan Perda.

D. Pengawasan Preventif.

Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah ditetapkan, tetapi sebelum perda itu mulai berlaku.¹⁵⁰ Jadi menurut pengawasan ini, suatu perda hanya dapat berlaku apabila telah disahkan oleh pejabat yang berwenang mengesahkannya. Pengawasan preventif ini hanya dilakukan terhadap perda yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu, yaitu materi-materi yang dianggap penting yaitu yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi Daerah dan penduduknya.

Ketentuan dalam UU No.32 tahun 2004 memakai pengawasan preventif dan represif, hal ini terlihat dalam penjelasan Umum No.9 tentang pembinaan dan pengawasan. Terlihat bahwa pembuat UU ini merasa ada yang kurang dengan pengawasan pemerintah pusat

¹⁵⁰ Irawan Soejito, *Pengawasan...*, *op.cit.*, hlm.12.

terhadap Perda, sehingga di jelaskan lebih lanjut dalam penjelasan umum, yaitu :

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut ¹⁵¹:

1. pengawasan terhadap rancangan Perda (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum di sahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Mendagri untuk Perda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat di batalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dari penjelasan di atas baru terlihat adanya pengawasan preventif yang di lakukan oleh Pusat walaupun tidak sejelas Pasal 68 UU No.5 tahun 1974 yaitu : dengan peraturan pemerintah dapat ditentukan bahwa Perda dan Kepda mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

Dari Penjelasan UU No.32 tahun 2004 di atas dapat kita lihat, bahwa Pusat memberlakukan dua cara dalam

¹⁵¹ Penjelasan Umum No.9 tentang pembinaan dan pengawasan UU No.32 tahun 2004.

melakukan pengawasan terhadap Perda, pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan preventif terlihat pada ketentuan butir 1 (satu), yaitu terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, yaitu sebelum disahkan oleh Kepala Daerah harus terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Perda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Di sini terlihat adanya pengawasan preventif, yaitu sebelum Perda itu ditetapkan (baru berupa rancangan) harus di evaluasi dulu oleh Pusat.

E. Pengawasan Represif.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.¹⁵² Pengawasan represif dilakukan tidak hanya ketika suatu perda diserahkan untuk dinilai kepada pusat, tetapi pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, bahkan walaupun peraturan daerah itu telah berlaku di masyarakat.¹⁵³

Wujud dari Pengawasan represif adalah :

1. Mempertangguhkan berlakunya suatu Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah.
2. Membatalkan suatu Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah.¹⁵⁴

Meurut UU No.22 tahun 1999, Peraturan Daerah yang dapat ditangguhkan ataupun dibatalkan itu apabila perda yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁵² Sujamto, *op.cit*, hlm.67

¹⁵³ Irawan Soejito, *op.cit*, hlm.54

¹⁵⁴ *Ibid*. hlm.51.

Ketentuan tentang pengawasan represif dalam UU No.32 tahun 2004 terlihat dalam penjelasan Umum No.9 tentang pembinaan dan pengawasan yaitu :

pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1 (yang termasuk dalam pengawasan preventif- pen), yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat di batalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dari Penjelasan UU No.32 tahun 2004 di atas dapat kita lihat, bahwa terhadap peraturan daerah yang tidak termasuk dalam pengawasan preventif seperti rancangan perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, dapat langsung ditetapkan baru setelah itu diklarifikasi kepada Pusat, terlihat bahwa yang dipakai adalah pengawasan represif, yaitu setelah rancangan berbentuk perda baru diadakan pengawasan oleh pusat.

F. Pengawasan Umum

Pengawasan Umum : merupakan salah satu bentuk atau cara untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah. Pengawasan umum ini merupakan hak plaset, yaitu hak yang diberikan kepada pusat untuk mengawasi kerja daerah. Hak plaset ini diberikan kepada pusat dalam kerangka NKRI.

Pengawasan umum adalah jenis pengawasan yang dilakukan Pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan Daerah yang baik.¹⁵⁵ Ketentuan tentang pengawasan umum

¹⁵⁵ Ibid, hlm.69.

di atur dalam UU No.32 tahun 2004¹⁵⁶ yaitu : pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi : pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

Pengawasan umum tidak hanya mengawasi jalannya pemerintahan Daerah saja tetapi juga berlaku bagi pengawasan terhadap sasaran dan obyek lain oleh semua perangkat-perangkat pengawasan yang ada.¹⁵⁷

G. Pengawasan Intern

Pengawasan intern sesuai dengan artinya adalah pengawasan yang dilakukan dari dalam. Pengawasan intern dilakukan oleh pucuk pimpinan dalam organisasi itu sendiri, tetapi biasanya untuk lebih efektif, tugas pimpinan itu dapat didelegasikan kepada para pimpinan bidangnya masing-masing.

Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah menurut UU No.32 tahun 2004¹⁵⁸ adalah : Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun pengawasan intern yang dilakukan pusat terhadap daerah menurut PP No.79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern pemerintah¹⁵⁹ sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Intern pemerintah adalah Inspektorat Jendral Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat

¹⁵⁶ Pasal 218 UU No.32 tahun 2004.

¹⁵⁷ Ibid, hlm.73.

¹⁵⁸ Pasal 218 UU No.32 tahun 2004.

¹⁵⁹ Lihat ketentuan Pasal 24 PP No.79 tahun 2005.

Provinsi, dan Inspektorat kabupaten/kota. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh Menteri/Menteri Negara/Pimpinan pemerintah non departemen di tingkat pusat, oleh Gubernur di tingkat provinsi, dan oleh bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

H. Pengawasan Ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas yang ditunjuk dari luar organisasi itu. Misalnya masalah keuangan suatu departemen diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sebagaimana yang dikemukakan dalam UU No.32 tahun 2004 yaitu : hasil pembinaan dan pengawasan pusat terhadap daerah digunakan sebagai bahan pembinaan, selanjutnya hasil tersebut dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh badan pemeriksa keuangan.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Lihat Pasal 221 UU No.32 tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.

Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

-----, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.

Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992

-----, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993.

-----, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

-----, *Sistem dan teknik Pembuatan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, 1995.

Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981

Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981.

C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

-----, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981

-----, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

-----, *Teknik Membuat Undang-undang*, Pradnja Paramita, Djakarta, 1986.

J.C.T. Simorangkir, *Hukum Konstitusi Indonesia*, Hadji Masagung, Jakarta, 1988.

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, 1982.

-----, *Selayang Pandang tentang Sumber-sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1983.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.

J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1975.

Koesoemahatmadja R.D.H, *Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979.

Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1983.

Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1995

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1996.

P. Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Panca karsa, Jakarta, 1986.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996.

-----, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998

Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

-----, *Hukum Tatanegara Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu tinjauan singkat*, CV Rajawali, Jakarta, 1985.

Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975.

-----, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya CV, Bandung, 1985.

-----, *Hak Uji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.

Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

-----, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.

W. Van Hoeve, *Kamus Belanda-Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1986.

Yamin. M, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1959.

Perundang-undangan

UUD 1945

Amandemen ke-2 UUD 1945

UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

PP No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

PP No.20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keppres No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Pemerintahan Daerah.

Kepmendagri No.41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

Perda Provinsi Jawa Barat No.1 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan dan Tehnik Penyusunan Peraturan Daerah.

