

Perjalanan 10 tahun (dihitung dari 2002) memunculkan pertanyaan sejauh manakah perubahan tersebut membentuk sistem ketatanegaraan atau sistem ketatanegaraan seperti apa yang diharapkan atau yang tepat bagi bangsa Indonesia. Persoalan yang terjadi misalnya tentang kompatibilitas antara penggunaan sistem multi partai dan penerapan sistem presidensiil yang berdampak posisi presiden menjadi "lemah". Begitu pula penggunaan istilah "otonomi seluas-luasnya" dalam Pasal 18 ayat (5) untuk daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenannya. Apakah otonomi seluas-luasnya dekat atau bahkan satu saudara dengan prinsip federalisme.

Untuk mengurai refleksi materi tersebut, Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran telah mengundang para pemakalah pemerhati konstitusi untuk mempresentasikan tulisannya dalam suatu simposium nasional yang diselenggarakan selama dua hari di Kampus Universitas Padjadjaran yang kemudian didokumentasikan dalam buku kumpulan tulisan ini. Elaborasi terhadap tema besar "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?" buku ini diawali dengan pencerahan dari Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., yang menyampaikan mengenai aktualisasi Undang-Undang Dasar 1945. Masih merupakan awalan refleksi secara keseluruhan terhadap Perubahan UUD 1945, para *invited speaker* yang terdiri dari Drs. Jakob Tobing, M.P.A., Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, S.H., dan Dr. Indra Perwira, S.H., M.H. mengurai paparannya dalam bab tentang Kilas Balik Sepuluh Tahun Perubahan UUD 1945.



"SATU DASAWARSA
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945:



PUSAT STUDI
KEBIJAKAN NEGARA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PADJADJARAN



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PADJADJARAN



SATU DASAWARSA

Perubahan UUD 1945



SATU DASAWARSA

Perubahan UUD 1945



Judul Buku : SATU DASAWARSA Perubahan UUD 1945

Editor Utama : Ali Abdurahman

Editor : Susi Dwi Harijanti
Inna Junaenah
Rahayu Prasetyaningsih
Bilal Dewansyah
Lailani Sungkar

Editor Teknis : Neneng Widasari
Mulki Shader
Aisyah
Adnan
Wulan
NuriaSestri
Viona

Desain Cover & Tata Letak : Hendy Hermawan

Cetakan : ~~Pertama, Januari 2013~~ 12

Publisher : Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN)
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jl. Imam Bonjol No.21 Bandung 40132
(022) - 2501825
pskn

ISBN : ISBN 978-602-95828-1-9

Editorial

Dr. Ali Abdurrahman, S.H., M.H.

Dalam substansi Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah perubahan terdapat perbedaan sistematika sebagai berikut: 1) jumlah 16 Bab menjadi 21 Bab; 2) jumlah 37 Pasal menjadi 73 Pasal; 3) 65 ayat menjadi 195 ayat; 4) 4 Pasal Aturan Peralihan menjadi 3 pasal aturan peralihan; 5) 2 Ayat Aturan Tambahan menjadi 2 pasal aturan tambahan. Adapun ketentuan yang tidak/belum terkena/tersentuh perubahan di antaranya:

1. Pasal 4 (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden;
2. Pasal 10 (Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara);
3. Pasal 12(Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang)
4. Pasal 22 (Perpu);
5. Pasal 35 (bendera);
6. Pasal 36 (bahasa).

Terhadap Pasal 28 tidak terdapat perubahan, yaitu dikatakan: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Namun demikian muncul Pasal 28E ayat (3) yang menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Demikian pula tidak ada perubahan terhadap Pasal 29 yang berbunyi: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Tetapi muncul juga Pasal 28E ayat (1) bahwa "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat -menurut agamanya".

Perubahan yang demikian begitu besar dan mendasar. Bahkan ada tokoh yang menyebut bahwa ini bukan perubahan, tetapi pergantian dari UUD 1945 menjadi UUD 2002. Di samping itu disebutkan larangan perubahan terhadap Pasal 37 ayat (5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perjalanan 10 tahun (dihitung dari 2002) memunculkan pertanyaan sejauh manakah perubahan tersebut membentuk sistem ketatanegaraan atau sistem ketatanegaraan seperti apa yang diharapkan atau yang tepat bagi bangsa Indonesia. Persoalan yang terjadi misalnya tentang kompatibilitas antara penggunaan sistem multi partai dan penerapan sistem presidensiil yang berdampak posisi presiden menjadi "lemah". Begitu pula penggunaan istilah "otonomi seluas-luasnya" dalam Pasal 18 ayat (5) untuk daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenannya. Apakah otonomi seluas-luasnya dekat atau bahkan satu saudara dengan prinsip federalisme.

Untuk mengurai refleksi materi tersebut, Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran telah mengundang para pemakalah pemerhati konstitusi untuk mempresentasikan tulisannya dalam suatu simposium nasional yang diselenggarakan selama dua hari di Kampus Universitas Padjadjaran yang kemudian didokumentasikan dalam buku kumpulan tulisan ini. Elaborasi terhadap tema besar "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?" buku ini diawali dengan pencerahan dari Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., yang menyampaikan mengenai aktualisasi Undang-Undang Dasar 1945. Masih merupakan awalan refleksi secara keseluruhan terhadap Perubahan UUD 1945, para *invited speaker* yang terdiri dari Drs. Jakob Tobing, M.P.A., Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, S.H., dan Dr. Indra Perwira, S.H., M.H. mengurai paparannya dalam bab tentang Kilas Balik Sepuluh Tahun Perubahan UUD 1945.

Konstitusi dan Konstitusionalisme

Keberadaan konstitusi sebagai hukum dasar diharapkan dapat menjadi suatu instrumen bagi warga negara untuk dapat "menagih" jaminan negara terhadap rakyat. Selain itu, bagi penyelenggara negara pembatasan kekuasaan yang dituangkan dalam konstitusi menjadikan rambu-rambu untuk menghindari kesewenang-wenangan. Dengan kata lain, konstitusi merupakan instrumen mewujudkan konstitusionalisme, baik berupa pembatasan negatif atas tindakan negara maupun pembatasan positif yang membebani negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Dalam hal ini, Perubahan UUD 1945 sebagai tonggak pembaruan konstitusi diharapkan dapat mewujudkan gagasan konstitusionalisme berkeadilan di Indonesia.

Fokus isu dari para pemakalah pada sub tema ini cukup beragam dari mulai isu kelembagaan negara, penafsiran konstitusi, otonomi khusus, hingga

pembatasan hak asasi manusia. Makalah-makalah tersebut sebagian besar menunjukkan bahwa gagasan konstitusionalisme pada tataran negara (negara konstitusional) Indonesia tidak selalu sejalan dengan ketentuan normatif dalam konstitusi, terutama dalam arti tertulis. Setelah 10 tahun Perubahan UUD 1945, pembaruan berbagai materi pokok UUD 1945 sangat meluas dan lebih lengkap dari naskah aslinya, seperti dalam hal pembaruan kelembagaan negara, pengaturan pemerintahan daerah, termasuk pengakuan keistimewaan dan kekhususan tertentu, dan jaminan hak asasi manusia secara universal. Praktik yang terjadi setelah sepuluh tahun, apa yang menjadi tujuan perubahan UUD 1945 justru belum tercapai, malah terjadi implementasi yang belum mengarah.

Penataan Kelembagaan Negara

Diskursus mengenai kelembagaan negara Pasca Perubahan UUD 1945 tidak pernah habis, termasuk animo para pemakalah terhadap sub tema tersebut. Mewacanakan kembali fungsi, tugas, wewenang, bahkan pembahasan mengenai produk hukum dari lembaga-lembaga tersebut. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga klasik khas bangsa Indonesia, menjadi pembahasan yang sangat mengemuka. Sekalipun terdapat kemunculan pandangan yang kontroversial, justru itu lah yang menunjukkan dinamika pemikiran-pemikiran mengenai optimalisasi MPR. Selain mengenai lembaga perwakilan, yang dicerminkan oleh diskursus mengenai DPR dan DPD, topik mengenai kekuasaan kehakiman juga cukup menarik. Pembahasan mengenai Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru dengan fungsi yang cukup signifikan, menghasilkan wacana evaluasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Terakhir adalah mengenai lembaga-lembaga penunjang/ pembantu dan hubungannya dengan lembaga yang dibantunya. Pada akhirnya menempatkan issue lembaga penunjang ini secara paradigmatis pada klasifikasi cabang suatu lembaga negara utama dan penunjangnya.

Hubungan Pusat dan Daerah

Pandangan paradigmatis mengenai kekuasaan pemerintahan dalam perspektif Pasal 18 beserta Perubahannya mengawali pandangan-pandangan bagaimana peta hubungan antara Pusat dan Daerah. Pemahaman bahwa tiada otonomi tanpa pengawasan sudah sejatinya menjadi pandangan yang tidak debatable. Yang menjadi berkembang adalah bagaimana tarik menarik yang fair tercermin dalam konteks pengawasan peraturan daerah, desentralisasi fiskal, serta penentuan proporsi kebijakan yang tepat bagi pemerintahan desa. Pada

gilirannya jika hal itu tercipta, Pemerintah Daerah dapat mengoptimalkan perannya untuk menjalankan fungsi mengatur dan mengurus, termasuk ketika akan membentuk suatu peraturan perundang-undangan daerah yang ramah lingkungan (green local regulation).

Bandung, November 2012

Ali Abdurahman

Biografi Singkat

Para Kontributor



Amiruddin Ahmad Dajaan Imami
(S.H., M.H., Dr. di Universitas Padjadjaran)
adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
konsentrasi pada bidang Hukum Lingkungan



Antie Solaiman
(S-1 filsafat Universitas Indonesia Jakarta) (MA, Studi
Amerika, jurusan Pemikiran Amerika kerjasama
Cornel University dengan Universitas Indonesia Jakarta)
(Dr, Sosiologi Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga
dan Sekolah Tinggi Teologi dan Filsafat Injil Sepenuh
Immanuel Jakarta, Jurusan Filsafat Politik)

Antikowati (S.H. Universitas Jember), (M.H. pada
Universitas Airlangga) adalah Dosen pada Universitas
Jember khusus pada bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Jember.



Ardilafiza, (S.H., M.Hum, Dr.) adalah Dosen Fakultas
Hukum Universitas Bengkulu, ketua Pusat Kajian
Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu,
Anggota Asosiasi Pengajar
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi



Asep Warlan Yusuf S.H.

(Universitas Katolik Parahyangan), M.H.
(Universitas Padjadjaran), Dr. (Universitas Indonesia)
adalah Gurubesar dan dosen bidang HTN dan
HAN Universitas Katolik Parahyangan



Bagir Manan

(S.H., MCL., Dr.) adalah Gurubesar Hukum
Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,
Ketua Dewan Pers R.I. (2011-2013 dan 2013-2016).



Barita Simanjuntak

(S.H., M.H., Dr.) adalah Dekan Fakultas Hukum
Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta



Dewi Sulastri

(S.H., M.H., Dr.) adalah Dosen Universitas Islam
Negeri Sunan Gunungjati, Anggota Asosiasi
Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.



Doloksaribu

(Ir. SM., M.Ing) adalah ketua Lembaga Penelitian,
Pengabdian Kepada Masyarakat Dan Pengembangan
Bisnis Universitas Kristen Indonesia (LPPMPB-UKI), Jakarta



Edra Satmaidi

(S.H., M.H.) Dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu,
sedang menempuh Program Doktorat Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran



H. Sudarsono

(S.H., M.S.) Universitas Negeri Surabaya
konsentrasi pada Hukum Tata Negara



Hananto Widodo,

(S.H. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya)
(M.H. Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum
Universitas Airlangga Surabaya) dosen program studi
Ilmu Hukum Universitas Negeri Surabaya



Hernadi Affandi

(S.H. Universitas Padjadjaran), LL.M. (Universiteit Utrecht)
adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
Saat ini, sebagai kandidat doktor Ilmu Hukum pada
Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung



Jum Anggriani

(S.H., M.H., Dr.) adalah dosen pada Universitas Tama Jagakarsa,
Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi



Indra Perwira

(S.H., M.H., Dr. Universitas Padjadjaran) adalah Dosen bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Ketua Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran



Inna Junaenah

(S.H., M.H., Universitas Padjadjaran) adalah Dosen bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi



Jakob Tobing

(Drs., MPA) adalah Ketua PAH I BP-MPR 1999 – 2002, Amandemen UUD 1945.



Kuntana Magnar

(S.H., M.H., Dr. Universitas Padjadjaran) adalah Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Universitas Padjadjaran



Max Boli Sabon

(S.H., M.Hum, Dr.) Lektor kepala bidang Hukum Ketatanegaraan, Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta



Rachmani Puspitadewi
(S.H. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran),
M.Hum. (Universitas Parahyangan) adalah Dosen
program kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Parahyangan



Rahayu Prasetyaningsih
(S.H. Universitas Padjadjaran), (M.H. Universitas Indonesia).
Adalah Dosen bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran, Anggota Asosiasi Pengajar
Hukum Acara Mahkamah Konstitusi



Retno Mawarini Sukmariningsih
(S.H., M.Hum. Dr.) adalah Dosen Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Semarang



R.A. Rini Anggraini
(SH., MH) adalah Dosen pada Universitas Jember,
Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi



Rosjidi Ranggawidjaja
(SH., M.H.) adalah Dosen bidang Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran



Rusadi Kantaprawira

(S.H., Dr.) Guru Besar Emeritus Hubungan Internasional
Universitas Padjadjaran Bandung,
Pengamat Hukum Tata Negara



Satya Arinanto

(S.H., M.H., Dr. Universitas Indonesia) adalah Guru Besar
Hukum Tata Negara dan Dosen pada Fakultas Hukum
Universitas Indonesia



Sidratahta Mukhtar,

(S.H., M.H.) Dosen Ilmu Politik dan Kebijakan Luar Negeri Fisipol
Universitas Kristen Indonesia, Jakarta. Mengajar administrasi
pemerintahan pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK),
alumni advanced executive course (asc) Asia Pacific Center
For Security Studies (APCSS), College Of Security Studies,
Honolulu, Hawaii, Amerika Serikat (2008), dan
kandidat doktor Ilmu Politik Fisip Universitas Indonesia.



Susi Dwi Harijanti

(S.H. universitas padjajaran), (LL.M., PH.D. university of melbourne)
adalah Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran, Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara
Mahkamah Konstitusi



Max Boli Sabon

(S.H., M.Hum, Dr.) Lektor kepala bidang Hukum Ketatanegaraan,
Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta



W. Riawan Tjandra

(S.H. Universitas Brawijaya Malang), (M.Hum Universitas Gadjah Mada), (Dr. Universitas Gadjah Mada) adalah Dosen pada Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Direktur Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Sambutan Rektor

Prof. Dr. Ir. Ganjar Kurnia, D.E.A.

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Selamat datang di Unpad. Unpad menyambut baik simposium ini. Sebuah simposium yang sangat relevan dengan kondisi kekinian bangsa dan negara. Kalimat pertama TOR dari panitia sungguh provokatif, karena disebutkan bahwa "Perubahan UUD 1945 dipandang sebagai perubahan yang tidak disertai dengan "grand design" sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan yang terjadi dianggap sangat radikal, karena telah mengubah beberapa konsep ketatanegaraan yang dibuat oleh para founding father atau the framers of the constitution pada tahun 1945. Prof. Bagir Manan sendiri menggunakan istilah perubahan yang "paradigmatik".

Di dalam pandangan saya, perubahan yang radikal boleh-boleh saja dan mungkin harus, asalkan dapat menjamin tercapainya kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Karena itu pengkajian secara kritis terhadap UUD 1945 hasil amandemen ini, terutama dalam kaitannya dengan implementasinya terhadap sistem ketatanegaraan sangatlah diperlukan.

Saya ingin membedakan istilah sistem dan praktik ketatanegaraan. Bisa saja sistemnya sudah baik atau bagus, namun di dalam mempraktikannya tidak benar. Namun demikian, beberapa pandangan awal menunjukkan bahwa sistemnya sendiri kelihatannya sudah salah dan menurut Prof. Bagir di antaranya bertentangan dengan kelaziman-kelaziman praktik ketatanegaraan yang didasarkan pada teori-teori ketatanegaraan.

Di dalam jurnal konstitusi, beberapa teman menulis berbagai kelemahan yang ada. Di antaranya apa yang ditulis oleh Sdr. Susi Dwi Harijanti tentang Sistem Perwakilan; Rosjidi Ranggawidjaja tentang dewan Perwakilan Daerah; Miranda Risang Ayu tentang State Auxilary Institutions; Inna Junaenah tentang Pemilihan Gubernur Secara Langsung; Agus Kusnadi dan Bilal Dewansyah tentang Otonomi Daerah; yang kesemuanya menunjukkan bahwa sistemnya saja sudah salah, sehingga ketika diimplementasikan hasilnya tidak akan sesuai dengan harapan dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Di dalam TOR disebutkan pula tentang kurang terpenuhinya hak asasi warga negara yang berkaitan dengan basic needs. Karena itu saya mengundang teman-teman mahasiswa, para dosen untuk lakukan penelitian yang lebih mendalam lagi.

Selain keterkaitan dengan kelaziman praktik ketatanegaraan yang didasarkan pada teori-teori ketatanegaraan, menarik pula kiranya jika konstitusi ini dilihat dari sudut pandang Pancasila sebagai landasan idiil dan falsafah negara. Misalnya ada yang mempertanyakan sila ke 4 yang berbunyi "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan" hubungannya dengan pemilihan yang bersifat langsung. Kita tahu bahwa Amerika Serikat yang disebut sebagai embahnya Negara demokratis, pemilihan presidennya tidak sepenuhnya dilakukan oleh rakyat. Padahal tingkat pendidikan dan tingkat melek politik rakyat Amerika sudah lebih dari 80%. Indonesia sendiri sudah melakukan pemilihan langsung, baik presiden, legislatif, maupun kepala daerah, tingkat pendidikan dan melek politiknya masih di bawah 20%.

Untuk praktik yang bertentangan dengan sistem, kita perlu mengkajinya dengan kritis. Bisa saja karena persoalan interpretasi terhadap UUD 1945 dengan demokrasi terpimpin atau sentralisasi gaya orde baru. Namun di balik berbagai interpretasi dan argumentasi yang disampaikan kita dapat mengukurnya dalam kacamata "kepentingan". Apakah untuk kepentingan bangsa dan negara, atau hanya kepentingan pribadi, kelompok dan golongan?

Hadirin yang saya hormati,

Setelah melakukan analisa kritis terhadap UUD 1945 hasil amandemen ini dengan segala turunannya, yaitu sistem dan dana praktik ketatanegaraan, langkah berikutnya adalah bagaimana menyampaikan berbagai gagasan dan pemikiran untuk kebaikan ini agar menjadi masukan untuk perubahan berikutnya. Karena, pada akhirnya anggota DPR jualah yang akan memutuskannya.

Terima kasih atas perhatiannya, selamat bersimposium.

Bandung, 31 Oktober 2012

Sambutan Dekan Fakultas Hukum

Dr. Ida Nurlinda, S.H., M.H.

Merefleksi 10 Tahun Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Bagian Hukum Tata Negara menginisiasi suatu kegiatan Simposium Nasional yang bertema **"Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?"** yang diselenggarakan di Kampus Universitas Padjadjaran, Bandung, 31 Oktober-1 November 2012. Atas prakarsa ini, saya menyambut dan mendukung sepenuhnya pelaksanaan acara tersebut hingga tulisan para pemakalah yang berpartisipasi dalam simposium tersebut dipublikasikan dalam buku ini.

Dengan demikian penyusunan buku sebagai hasil simposium nasional yang merupakan kumpulan karangan dari para pemerhati konstitusi patut diapresiasi dengan baik. Lahirnya buku dengan judul **"Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945"** diharapkan dapat menjadi sebuah buku yang mampu memberikan kontribusi pemikiran yang signifikan dan komprehensif tentang bagaimana mewujudkan penyelenggaraan negara yang konstitusional selaras dengan cita-cita Pancasila dan UUD 1945 sesuai cita-cita dalam Pembukaan.

Adanya pembagian tematis yang melingkupi sistematika penyusunan buku ini akan memudahkan para pembaca dalam memahami setiap aspek besar dalam kajian Hukum Ketatanegaraan. Bagian Pertama dihantarkan oleh tulisan Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL, yang telah disampaikan dalam *keynote speech* pada pembukaan Simposium Nasional. Bagian berikutnya yang bertema **"Kilas Balik Sepuluh Tahun Perubahan UUD 1945"** merupakan tiga tulisan dari penyampaian empat *invited speakers* yang disampaikan dalam seminar utama simposium tersebut. Refleksi dari penyampaian para pemakalah dimuat dalam bagian **"Chamber I: Konstitusi dan Konstitusionalisme"**, **"Chamber II: Penataan Kelembagaan Negara"**, dan **"Chamber III: Hubungan Pusat dan Daerah"**.

Keragaman asal institusi penulis yang memberikan kontribusi pemikirannya mengenai konstitusi, kiranya dapat memberikan gambaran yang luas dan menyeluruh atas beragam permasalahan bangsa dan negara Pasca Perubahan UUD 1945, sekaligus memberikan alternatif solusi untuk mengatasinya.

Dalam kesempatan baik ini, saya mengucapkan terima kasih kepada semua peserta yang telah berpartisipasi dalam simposium tersebut dan menyumbangkan kontribusi pemikiran dan tulisannya dalam buku ini. Selain itu terima kasih ingin disampaikan kepada semua pihak yang telah berperan serta terselenggaranya simposium dan penyusunan buku ini, khususnya kepada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unpad.

Akhirkata, semoga buku ini bermanfaat bagi perkembangan dunia ilmu pengetahuan khususnya mengenai konstitusi sekaligus juga memberikan alternatif solusi atas beragam permasalahan bangsa dan negara Republik Indonesia.

Bandung, November 2012

Pengantar Penerbit

Dr. Indra Perwira, S.H., M.H.

Sub-sub tema dalam tulisan ini didasarkan pada persoalan-persoalan yang dijumpai dalam praktek ketatanegaran di Indonesia sejak Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Persoalan-persoalan tersebut antara lain, lemahnya kedudukan Presiden dalam penyelenggaraan negara karena sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian yang digunakan tidak kompatibel dengan sistem presidensial. Persoalan lain juga dijumpai dalam hubungan antar lembaga negara yang memunculkan disharmoni, yang dapat mengganggu penyelenggaraan negara. Hubungan antara negara dan warga negara juga kurang berjalan dengan baik, hal ini dapat terlihat dari kurang terpenuhinya hak-hak asasi warga negara terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar (*basic needs*), misalnya kesehatan, pendidikan, air bersih dan lain sebagainya.

Perjalanan sepuluh tahun pasca Perubahan UUD 1945 adalah saat yang tepat untuk meninjau sejauh mana UUD 1945 telah memberikan arah landasan penyelenggaraan bernegara secara menyeluruh dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Setidak-tidaknya tujuan tersebut dilihat dari materi muatan konstitusi yang disitir Prof. Sri Soemantri dari Steenbeek yaitu a) ditetapkannya susunan ketatanegaraan secara fundamental, b) ditetapkannya pula hubungan kewenangan antara susunan ketatanegaraan secara fundamental, dan c) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Kumpulan tulisan yang berada di tangan pembaca ini menyuguhkan bagaimana pernik-pernik konstitusi diamati dan dipersepsi oleh para penulis yang terdiri dari akademisi berbagai asasi institusi. Untuk itulah bagian dari komunitas Hukum Tata Negara, Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) menyambut baik untuk menerbitkan buku ini. Wassalam.

Daftar Isi

Editorial	iii
Biografi Singkat Para Kontributor	vii
Sambutan Rektor Universitas Padjadjaran	xv
Sambutan Dekan Fakultas Hukum Unpad	xvii
Pengantar Penerbit Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN)	xxi
Daftar Isi	xxiii
Prawacana	
"Aktualisasi Undang-Undang Dasar 1945"	
Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL.	1
Kilas Balik Sepuluh Tahun Perubahan UUD 1945	15
"UUD 1945 Hasil Amandemen Sebagai Landasan Untuk Reformasi Berkelanjutan"	
Drs. Jakob Tobing, M.P.A.	17
"Catatan Terhadap Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945"	
Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.	31
"Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Sakral atau Profan?"	
Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, S.H.	35
"Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam"	
Dr. Indra Perwira, S.H., M.H.	43
Chamber 1	53
"Konstitusi dan Konstitusionalisme Memaknai Konstitusi: Pendekatan Hermeneutik yang Dilupakan"	
Dr. Barita Simanjuntak, S.H., M.H.	55
"Perkembangan Konstitusi di Indonesia"	
H. Sudarsono, S.H., M.H.	73
"Dasar Konstitusional Budaya Hukum Indonesia: Sedang Tiada Selagi Dibutuhkan"	
Dr. Max Boli Sabon, S.H., M.Hum.	91
"Apakah Anda Dilayani: Hak-Hak Prosedural dan Pelayanan Publik"	
Susni Dwi Harijanti, SH., LL.M., Ph.D.	107
"Semangat Bernegara yang Memudar"	
Ir. SM. Doloksaribu. M.Ing	121

"Menggagas Konstitusi Berdasarkan Ecocracy dan Ecophilosophy"	
Dr. Amiruddin Ahmad Dajaan Imami, SH., MH.	133
"Penataan Hak Untuk Berbeda dan kewajiban Untuk Berintegrasi"	
Dr. Antie Solaiman, MA	147
"Jaminan Konstitusional Hak Warga Negara untuk Turut Serta Dalam Pemerintahan Setelah Perubahan UUD 1945"	
Hernadi Affandi, SH., LL.M.	179
"Peralihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dari Presiden Kepada DPR Pasca Perubahan UUD 1945"	
Dr. Dewi Sulastri, S.H. M.H.	199
Chamber 2	211
"Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945"	
Tamsil Rahman. S.H., M.H.	213
"Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945"	
Hananto Widodo, S.H., M.H.	227
"Optimalisasi MPR Melalui Penafsiran UUD (Suatu Pemikiran)"	
Dr.H.Kuntana Magnar, S.H., M.H.	241
"Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara dan Beberapa Masalah Terkait Dengan Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dan MPR di Indonesia"	
Rini Angraini, S.H.,M.H.	249
"Pengaruh Perubahan Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai dampak perubahan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Perubahan UUD 1945 terhadap Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia"	
Rachmani Puspitadewi, S.H., M.Hum.	261
"Rekonstruksi Hubungan antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial di Indonesia"	
Antikowati, S.H., M.H.	283
"Posisi Polri Dalam Konstelasi Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (1999-2012)"	
Sidratahta Mukhtar, S.H., M.H.	293

"Transplantasi Sistem Ketatanegaraan Pada Kekuasaan Kehakiman Berdasarkan UUD 1945"	
Rahayu Prasetyaningsih, S.H., M.H.	317
"Menata Parlemen Yang Demokratis, Efektif, Dan Akuntabel: Tinjauan Sekilas Atas Kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasca Amandemen UUD 1945"	
Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H.	333
Rekonstruksi Regulasi Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia	
Dr. Retno Mawarini Sukamariningsih, SH. M.Hum	345
Chamber 3	357
"Kekuasaan Pemerintahan Dilihat dari Perspektif Pasal 18 Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945"	
Dr. Ardila Fiza, S.H. M.Hum.	359
"Otonomi Desa dalam Cengkraman Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah"	
Rosjidi Ranggawidjaja, S.H., M.H.	379
"Menemukan Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Masa Transisi Otonomi"	
Inna Junaenah, S.H., M.H.	389
"Penataan Ulang Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Perspektif Desentralisasi Fiskal"	
Dr. W. Riawan Tjandra, S.H. M.Hum.	407
"Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah"	
Dr. Jum Anggriani, S.H., M.H.	427
"Dari Green Constitution ke Green Local Regulation: Upaya Menggagas Peraturan Daerah yang Berwawasan Lingkungan"	
Edra Satmaidi, S.H. M.H.	445
Prosiding	461
Seminar Pembuka	463
Presentasi Makalah Hari Kesatu, Rabu, 31 Oktober 2012	481
Presentasi Makalah Hari Kedua, Kamis, 1 November 2012	506

Chamber 3: Hubungan Pusat dan Daerah

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH

Jum Anggriani

Abstrak

The Central Government did two ways in monitoring the rules of region, which are preventive monitoring to arranges the area tax, area fee, area income cost calculation (APBD), lay out general program (RUTR) and repressive monitoring to the another regional rules.

Keywords : The Central Government, monitoring, rules of region,

Intisari

Pemerintah Pusat memberlakukan dua cara dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan daerah yaitu pengawasan preventif terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, RUTR dan Pengawasan represif terhadap peraturan daerah lainnya.

Kata Kunci : Pengawasan, Pemerintah Pusat, Perda.

PENDAHULUAN

Bentuk pemerintahan di Indonesia adalah Republik yang terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk menjalankan Pemerintahan di Daerah dibentuklah daerah-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.

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. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 ini, terlihat bahwa daerah otonom di bagi atas Daerah provinsi, Daerah kabupaten dan Daerah kota. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Daerah kota memakai prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

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.31 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam 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).

Keberadaan kedua undang-undang ini, diharapkan akan membuat Daerah menjadi mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan bagi daerahnya. 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 42 ayat 1 huruf (a) undang-undang No.32 tahun 2004, disebutkan bahwa DPRD membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Menurut Penjelasan pasal 42 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan membentuk adalah : mengajukan rancangan perda sebagaimana diatur dalam UU No.10 tahun 2004.

Ketentuan tentang peraturan daerah terdapat di dalam Bab VI pasal 136 undang-undang No.32 tahun 2004 yang mengatakan bahwa :

1. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
2. Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas Pembantuan.
3. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
4. Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.
5. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran negara.

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 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. Adapun menurut UU No.32 tahun 2004, pengawasan Pusat terhadap daerah memakai pengawasan secara preventif untuk perda-perda tertentu dan pengawasan represif untuk perda lainnya. Perubahan pengawasan dari pergantian UU tentang pemerintahan daerah ini menimbulkan permasalahan baru seperti, berubahnya bentuk perwujudan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap perda.

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 undang-undang No.32 tahun 2004, yang mengatakan bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah menurut undang-undang No.32 tahun 2004 terdapat di dalam pasal 218 yang mengatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :

Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah

- a. pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.
- b. Pengawasan terhadap perda dan peraturan kepala daerah.

Adapun ketentuan tentang pengesahan Perda terdapat di dalam UU No.32 tahun 2004 yaitu :

1. Pasal 144 (1) yang mengatakan bahwa : rancangan Perda yang telah di setuju bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.
2. Pasal 145 (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan
3. Pasal 145 (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif. Ketentuan yang terdapat dalam undang-undang ini tentu saja dimaksudkan oleh para pembuat UU ini, agar kemandirian otonomi daerah dapat terwujud, karena dengan memakai pengawasan represif diharapkan pembuatan peraturan daerah tidak lagi melewati birokrasi yang panjang dan lebih efisien.

Pengawasan represif yang dianut UU ini dapat dilihat dalam pembentukan peraturan daerah 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 bertentangan dengan 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 ketentuan Pasal 145 (1) undang-undang No.32 th 2004 yang berbunyi : Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Selanjutnya di dalam ayat (3) disebutkan bahwa : keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya perda.

Ketentuan Pasal 145 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 di atas, undang-undang No.32 th 2004 telah memberi kepastian hukum dengan mengeluarkan Pasal 145 ayat (5), yang mengatakan : apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perUUangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Ketentuan Pasal 145 ayat (5) 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.

Akibat dari pengawasan Pusat terhadap Perda dapat menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum tertentu yang harus dipatuhi oleh Daerah, karena bila Pusat menilai bahwa suatu Daerah tidak menjalankan ketentuan/aturan-aturan yang telah ditetapkan, maka Pusat dapat menjatuhkan sanksi. Berdasarkan hal itu, maka perlu diketahui konsekuensi-konsekuensi apa yang dapat terjadi dari pengawasan Pusat terhadap perda.

Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas peneliti mencoba merumuskan permasalahannya menjadi :

1. Bagaimanakah mekanisme pelaksanaan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah ?
2. Apakah konsekuensi hukum dari pengawasan Pemerintah Pusat terhadap peraturan daerah menurut undang-undang No.32 tahun 2004?

KERANGKA TEORI

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.

Pada 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.¹

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.² Sejalan dengan pendapat di atas, 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.³

¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.17

² C.F.Strong dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm.140-141.

³ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.71.

HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

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

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.⁴

Menurut Pasal 18 ayat (1) sampai (6) 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.⁵

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

⁴ Bagir Manan, *op.cit*, hlm.156

⁵ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975, hlm.16-17.

2. Urusan-urusan yang merupakan kewenangan aslinya sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang pembentukan Daerah.⁶

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

Pengertian pengawasan secara umum menurut Sujanto adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁷ Menurut Sujanto 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).⁸

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak plasset, yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya. Menurut Bagir Manan, pengertian dari hak plasset 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.⁹

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.32 th 2004 ditekankan pada pengawasan represif. Pengertian dari pengawasan represif

⁶ Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, him.33.

⁷ Sujanto, *Beberapa Pengertian di bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, him.19.

⁸ ibid, him.20

⁹ Bagir Mana, *Op. Cit*, him.109.

adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.¹⁰ Pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, bahkan walaupun peraturan daerah itu telah berlaku di masyarakat.¹¹

Pengawasan represif itu berujud : mempertangguhkan berlakunya suatu perda dan atau Keputusan Kepala Daerah, membatalkan suatu perda dan atau Keputusan Kepada Daerah.¹²

Peraturan daerah yang dapat ditangguhkan ataupun dibatalkan itu apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan.

UU No.32 tahun 2004 juga memakai pengawasan preventif. Pemerintah Pusat belajar dari kesalahan masa lalu sewaktu UU No.22 tahun 1999 diberlakukan, dimana tanpa adanya pengawasan preventif dari Pusat menyebabkan Daerah kebablasan dalam membuat Perda yang mengakibatkan banyaknya Perda yang bermasalah, karena itu pada bagian pembinaan dan pengawasan di sebutkan dalam pasal 218 UU No.32 tahun 2004 bahwa :

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.

Ketentuan dalam Pasal 218 ini memang tidak secara jelas mencerminkan adanya pengawasan preventif yang dilakukan Pusat terhadap pembuatan suatu Perda, yang ada hanya suatu pengawasan terhadap Perda yang dalam penjelasan pasal ini dimaksudkan adalah Perda dan peraturan kepala daerah yang meliputi Perda Propinsi dan peraturan Gubernur, Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota dan peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa. Dalam penjelasan pasal ini juga tidak dijelaskan tentang adanya pengawasan preventif yang dilakukan Pusat terhadap Perda.

Ketentuan dalam UU No.32 tahun 2004 yang membahas tentang adanya pengawasan preventif baru terdapat di dalam penjelasan Umum No.9 tentang pembinaan dan pengawasan. Terlihat bahwa pembuat UU ini merasa ada yang kurang dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap Perda, sehingga di jelaskan lebih lanjut dalam penjelasan umum, yaitu :

¹⁰ Sujamto, *op.cit*, hlm.67.

¹¹ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.hlm.54

¹² *ibid*, hlm.51

Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah

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

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.

Berdasarkan 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.

Berdasarkan Penjelasan UU No.32 tahun 2004 di atas dapat kita lihat, bahwa Pusat memberlakukan dua cara dalam 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 di sahkan oleh Kepala Daerah harus terlebih dahulu di evaluasi 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. Sedangkan untuk Perda di luar ketentuan di atas dapat langsung ditetapkan baru setelah itu di klarifikasi kepada Pusat, terlihat di sini bahwa yang dipakai adalah pengawasan represif, yaitu setelah rancangan berbentuk Perda baru diadakan pengawasan oleh Pusat.

Kegunaan dari diberlakukannya suatu Perda adalah dalam rangka melaksanakan kebijakan daerah untuk melaksanakan tujuan dari pemerintah yaitu mencapai welfare state atau negara kesejahteraan, karenanya pemberlakuan

suatu perda di tujukan untuk mencapai tujuan dari negara tersebut, jadi bukan malah menyengsarakan atau menyusahkan rakyat. Berdasarkan tujuan negara tersebut, maka sudah sewajarnya Pusat turut campur dalam kebijakan Daerah agar orang-orang yang telah di percaya untuk mengelola Daerah tidak menjadi semena-mena atau menjadi raja-raja kecil Daerah. Turut campurnya Pemerintah dalam hal ini adalah dengan ikut mengawasi pembuatan suatu Perda. Turut campur tangannya Pusat dalam hal ini jangan diartikan sebagai kembalinya sentralisasi Pusat, tetapi dapat diartikan sebagai pembatas bagi Pemerintahan Daerah agar dapat bertindak sebagai penguasa sekaligus pelayan bagi masyarakat Daerah.

Pengertian dari pengawasan preventif adalah sebagai pencegahan agar Perda yang di keluarkan oleh Daerah tidak menjadi beban bagi rakyat. Karenanya merupakan hal yang wajar bila ada beberapa katagori Perda yang sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah harus di ajukan kepada Pusat untuk di evaluasi seperti rancangan Perda tentang pajak daerah, retribusi, APBD dan RUTR. Hal ini untuk menghindari kemungkinan terjadinya Perda yang bermasalah bermunculan karena kebijakan yang salah dari Pemerintahan Daerah, contohnya dalam membuat kebijakan menyangkut keuangan yang dapat memberi beban kepada rakyat.

Pengawasan preventif dari Pusat memang diperlukan untuk menjadikan suatu Perda memuat kebijakan-kebijakan Daerah yang sesuai dengan tujuan dari penyelenggaraan Pemerintahan Republik Indonesia.

Indonesia memakai bentuk kesatuan, dimana mau tidak mau dalam kerangka negara kesatuan, Daerah masih berada dalam wewenang kekuasaan Pusat. Daerah tidak berdiri sendiri tetapi menjadi satu kesatuan dengan daerah-daerah lainnya dalam sistem negara kesatuan Indonesia. Dengan sistem pemencaran kekuasaan, Indonesia menganut faham negara kesatuan yang di desentralisasikan, dimana Daerah menjadi Daerah yang otonom, yaitu dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dari Pusat, tetapi yang perlu di ingat oleh Daerah adalah : bahwa walaupun Daerah berhak untuk mengurus kepentingannya sendiri secara otonom tetapi bagaimanapun daerah-daerah di Indonesia merupakan bagian dari kesatuan negara Indonesia, dimana tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan Pusat menjadi acuan bagi daerah-daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Jadi walaupun Daerah diberikan kekuasaan atau otonom terhadap penyelenggaraan kebijakan di daerahnya harus selalu berada dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, oleh sebab itu adalah sangat wajar

Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah

bila pemerintah pusat melakukan pengawasan preventif terhadap kebijakan-kebijakan daerah. Hanya yang perlu di ingat oleh Pemerintah Pusat adalah jangan sampai dalam menjalankan tugasnya melakukan pengawasan preventif terhadap rancangan Perda, Pusat bertindak secara berlebihan, karena akan menjadikan sentralisasi yang kuat dan menjadikan Daerah menjadi kurang mandiri dalam menjalankan otonominya. Jadi yang paling penting di jalankan adalah bahwa Pusat mengawasi pembuatan kebijakan daerah dalam rangka menghindari terjadinya pembuatan perda-perda yang melanggar aturan-aturan yang telah di tetapkan Pusat, bila di nilai tidak ada indikasi kearah itu, maka sebaiknya Daerah diberi kebebasan untuk melaksanakan otonominya.

PEMBAHASAN

Mekanisme Pengawasan Pusat Terhadap Perda

Ada banyak perda yang bermasalah, dimana lebih dari seribu perda tentang pajak dan retribusi yang tidak dilaporkan daerah kepada departemen keuangan. Tindakan ini dilakukan pemda untuk menghindari sanksi berupa pembatalan dari pusat terhadap perda tersebut. Isi dari perda ini biasanya berisi pajak atau retribusi yang pada akhirnya akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Padahal seperti yang telah diatur dalam pasal 7 UU No.31 tahun 2004 disebutkan bahwa :

Dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), daerah dilarang

- a. menetapkan perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Dalam penjelasan pasal ini dijelaskan bahwa perda yang dimaksud adalah : perda yang mengatur pengenaan pajak dan retribusi oleh daerah terhadap obyek-obyek yang telah dikenakan pajak oleh pusat dan provinsi, sehingga menyebabkan menurunnya daya saing daerah.
- b. Menetapkan perda tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor. Contohnya pungutan yang dapat menghambat kelancaran mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor antara lain adalah retribusi izin masuk kota dan pajak retribusi atas pengeluaran/pengiriman barang dari suatu daerah ke daerah lain.

Pada mekanisme 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 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.

Pemakaian kembali pengawasan preventif dalam UU No.32 tahun 2004 bukan dimaksudkan agar Pemerintah Pusat bersifat sentralistis, tetapi dimaksudkan untuk menjaga kepastian hukum.

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. Hanya saja pelaksanaan pengawasan preventif Pusat terhadap Perda tidak seperti yang diatur dalam UU No.5 Tahun 1974, tetapi harus lebih simpel, demikian pula dengan limit waktunya juga harus diperhatikan, sehingga tidak terlalu lama seperti UU sebelumnya. Dalam hal ini, I Gde Pantja Astawa mengatakan bahwa : mau tidak mau pranata pengesahan perlu dihidupkan kembali, hanya mekanisme, prosedur dan limit waktunya perlu dirumuskan sedemikian rupa agar Daerah tidak dirugikan.¹³

Banyaknya Perda yang bermasalah, menunjukkan bahwa sebenarnya Daerah masih meraba-raba atau mengira-ngira muatan materi apa yang boleh dibuat atau tidak boleh dibuat dalam suatu Perda, hal ini dikarenakan tidak adanya

¹³ I Gde Pantja Astawa, *Kajian Atas Perda No.19 dan 20/2001 Dalam Perspektif Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Perundang-undangan*, Seminar Kehutanan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 20 Februari 2002 hlm.16.

Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah

aturan yang jelas tentang muatan materi yang dapat dibuat dalam suatu Perda, dalam hal ini perlu 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.

Ketentuan lebih lanjut tentang pengawasan represif ini terdapat dalam Pasal 145 (1) UU No.32 tahun 2004 yaitu:

Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan.

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, maka Perda tersebut dapat dibatalkan oleh Pusat.

Konsekuensi Hukum Dari Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Perda

Ketentuan tentang pengawasan Pusat terhadap Perda terdapat dalam Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004, yang juga mengatur tentang konsekuensi hukum dari pelaksanaan pengawasan Pusat, dalam Pasal 145 dikemukakan bahwa:

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

5. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda sebagaimana dimaksud ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, Putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
7. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Pada ketentuan di atas disebutkan bahwa yang berhak mengawasi Perda adalah Pemerintah, jadi 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.

Adapun konsekuensi dari Pengawasan Pusat terhadap Perda terdapat dalam Pasal 145 ayat (2) yaitu : Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.

Pemerintah Daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 dapat mengajukan keberatan terhadap pembatalan Perda yang dilakukan Pusat sebagai bentuk dari pengawasannya. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Daerah dapat mengajukan keberatan atas pembatalan itu kepada Mahkamah Agung.

Di Indonesia terjadi dualisme pengaturan penilaian atau pengujian terhadap Peraturan Daerah, yaitu pengujian yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai badan administrasi dan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Dualisme ini terlihat dalam ketentuan UU No.32 Tahun 2004, yaitu isi Pasal 145 ayat (2) yang mengatakan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah, ketentuan ini yang melandasi Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Perda, dan dapat memberi sanksi berupa pembatalan bila Perda itu dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya Pasal 145 ayat (5) menyatakan bahwa : Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah

Ketentuan Pasal 145 ayat (5) ini yang melandasi MA untuk melakukan hak uji material terhadap Perda. Hak uji material sendiri dimaksudkan agar MA dapat menilai apakah isi dari Perda yang dianggap bermasalah itu telah sesuai atau tidak dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan MA untuk menguji Perda terdapat di dalam Tap MPR No.III Tahun 2000, dalam Pasal 5 ayat (2,3 dan 4) yaitu :

- (2). Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.
- (3). Pengujian dimaksud ayat (2) bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi.
- (4). Keputusan Mahkamah Agung mengenai pengujian sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) bersifat mengikat.

Berdasarkan ketentuan dalam Tap MPR No.III /MPR/2000 di atas terlihat bahwa MA berwenang untuk melakukan hak uji material karena kedudukan Perda berada di bawah UU, tentang ketentuan ini, Pasal 2 Tap MPR No III/MPR/2000 menyatakan bahwa Perda masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan kedudukannya dibawah undang-undang. Ketentuan tentang kewenangan MA untuk menguji Perda juga terdapat di dalam Pasal 24A (1) Perubahan ke 3 UUD 1945 yang mengatakan bahwa :

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

Dualisme terhadap pengujian Perda yang terdapat di dalam UU No.32 Tahun 2004 ini menimbulkan ketidakpastian, siapakah yang lebih berhak memutuskan kata akhir, apakah pengujian secara yudisial ataukah pengujian secara non yudisial. Untuk menjawab ketidak pastian ini, Pemerintah mengaturnya dalam pasal 145 ayat (6) yang berbunyi : Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Jadi disini terlihat bahwa upaya terakhir dari pengajuan keberatan yang dilakukan Daerah terletak di tangan Mahkamah Agung, hal ini menggambarkan bahwa walaupun Pemerintah dapat menguji Perda tetapi ketentuan akhir tetap dipegang oleh hukum, dalam hal ini Mahkamah Agung.

KESIMPULAN

Pengawasan Pusat terhadap Perda akan lebih efektif bila memakai dua pengawasan, yaitu pengawasan represif dan pengawasan preventif. Bentuk pengawasan preventif ini selain dalam hal mengesahkan atau tidak mengesahkan Perda, juga dalam hal bimbingan, petunjuk dan rambu-rambu, sehingga Daerah dapat menghasilkan Perda yang dapat diterima oleh semua kalangan, baik Pusat maupun masyarakat.

Konsekuensi dari pengawasan Pusat terhadap Peraturan Daerah adalah : berupa penangguhan atau pembatalan Peraturan Daerah yang diawasi itu. Adapun indikator dari pembatalan itu adalah : tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993.
- Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981.
- I Gde Pantja Astawa, *Kajian Atas Perda No.19 dan 20/2001 Dalam Perspektif Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Perundang-undangan*, Seminar Kehutanan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 20 Februari 2002.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981
- , *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, 1982.
- Kansil C.S.T, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- Koesoemahatmadja R.D.H, *Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1996.
- Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1975.
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.